

コミュニティー・レベルでの活動に直接かわるために何よりもまず必要になるのが、住民とのコミュニケーションである。多数の民族が共存するインドネシアでは、同国人の間でさえ、異なる地域に住む人々の互いの話す言語を理解できない場合がある。

調査団が訪れた南スラウェシ州はとりわけ多民族が共存する地域であり、村落に入れば各民族の言語や地方語が使われている。開発福祉支援事業が行われるのは、そうした現場なのである。

いくらインドネシア語の堪能な人材が増えていたとはいえ、JICA 専門家や青年海外協力隊員がこうした地域で活動しようとしても、言語の壁に阻まれて挫折していただろう。そこに、現地の NGO が入ることで、はじめて住民とのコミュニケーションが可能になったといえよう。

遠隔地の島々や民族対立などによって危険度の高い地域にも、NGO を通じて救済の手が伸ばせる。そこにも NGO 支援事業の意義があるに違いない。

ii) 課題：開発福祉支援事業と他の JICA 事業との連携

大きな課題は、開発福祉支援事業と JICA の他の事業との連携をどう進めるのかという点である。

この離島地域が開発福祉支援事業に選ばれた理由の一つとして、プロジェクト方式技術協力（プロ技）で、南スラウェシ地域保健強化プロジェクトが進んでいることがあげられている。貧困対策のための村落開発支援も、この一帯でプロ技が進められていることが事業採択のテコになっている。

たしかに、事業の性格には共通性があり、プロ技という大きな傘の下に開発福祉支援事業が一種のモデル事業として加わることで、JICA—途上国政府—NGO という連携が全体で実現していくのは理想的だといえよう。

ただ、現実には、プロ技に参加している専門家たちは、自身の事業目標の達成にエネルギーの大半を費やしており、常時 NGO 支援事業にかかわるほど余裕はない。駐在する専門家も時期がくれば交代するという現実もある。2件の

開発福祉支援事業とプロ技との連携について、今回の調査では、良くも悪くも、事業推進上、両者の連携が緊密になっているという印象を強くは受けなかった。

その理由の一つとしては、支援している現地 NGO との普段の連絡・交渉は、JICA インドネシア事務所にいる専門家と現地所員とがあたっている点があげられよう。開発福祉支援事業が成果をあげるかどうかは、現実的には、現地 NGO と JICA 事務所との意思疎通にかかっている。

この点は、カンボディアで、個別派遣の専門家たちが、NGO 支援事業への関与を自分たちの判断で増やしているのとは好対照をなしている。官庁に派遣された専門家たちにとって、NGO 支援事業から得るものが大きい証左であろう。東京から来る短期派遣専門家の仕事の成否も、現地の長期派遣専門家の活動の積み重ねに負うところが大きい。NGO 支援を担当するのは、現地にいる専門家である。東京からの短期専門家か、あるいはプロ技の専門家か。国や地域によって事情は異なり、一概にはいえない。

しかし、それぞれがあいまいな形で関与するのは避けるべきであり、JICA 在外事務所が個別のケースについて、実情を把握したうえで、明確に方向性を示すべきだろう。

6. NGO セクターの現状と支援策

(1) カンボディア

1) 現状

「NGO 大国」と呼ぶにふさわしい。教育・環境保全や、医療・人口などの開発分野にとどまらず、平和・人権・法制度支援など広範な分野で 300 以上の NGO が活動している。その多くが海外から来た国際 NGO だ。NGO 経由の外国援助の資金規模については正確な統計がなく、見方が分かっている。日本大使館では、外国援助の 3 分の 1 前後が NGO 経由とみている。カンボディア開発評議会（CDC）のチエン・ヤナラ事務局次長は、海外から直接 NGO に流れる分も含めると、15%ほどが NGO に回っているとの認識を示した。

カンボディア政府は、一貫して、開発における NGO の役割を認めており、チエン・ヤナラ氏も

「復興を軌道に乗せるためには、あらゆる機会を利用したい。政府対政府だけではなく、NGO 経山の支援も歓迎したい。」と語った。

最近、カンボディア人自身が創設し活動の主体となる地元 NGO も増えているが、資金源は海外に頼っているのが実情だ。ただ、最近、ムー・ソク・フォー女性問題・退役軍人相のように、NGO 出身の大臣も生まれた。同女史は、1990 年代初めにカンボディアで初めての女性 NGO 「ケマラ」を創設し、女性を対象にした職業訓練や、農村でのマイクロクレジット（小規模金融）や、ハンディクラフト（手工芸）製品の販売などを成功させた。

日本の NGO も現地で活発な活動をしている。タイ・カンボディア国境での難民支援で産声をあげ、その後、他の途上国の村落開発や教育支援に携わるなど、カンボディアを原点にして活動を広げた NGO も少なくない。現地に常設事務所を置いて、横の連絡を取って活動している NGO は少なくとも 12 団体ある。このほか、駐在者はいないが日本国内から支援活動をしている NGO も、数十はあると見られている。

政府は、NGO の登録制度を導入し、3 か月ごとの活動報告を求めている。NGO の間の意見調整や対政府協議の窓口として、NGO 側ではカンボディア協力委員会（CCC）や NGO フォーラムといった横断的組織が活動している。

2) 日本の支援策

日本の官民それぞれが、カンボディアの NGO 支援を模索し、連携を強めようとしている。まず、日本大使館を通じた草の根無償資金協力は年間 25 件前後、金額にして 1 億 5,000 万円前後実施されている。これまでの累計は 150 件に達しているという。分野別では、教育分野のうち学校建設への支援が多いのが特徴で、その対象の 6 割ほどは、日本の NGO となっている。これは、個別に要請のあがってくる学校の建設ニーズには、1) 草の根無償資金協力が即応しやすい、2) 日本の NGO にも学校建設への意欲が強い、3) 学校建設の全体計画や実施方法についての教育省の作業が大きく遅れている、などの背景が指摘できる。このほか農業・社会福祉・人材育成などの分野にも支援

が行われている。大使館では、日本の建設会社に依頼して支援案件の一部を追跡調査するなど、モニタリングの体制整備を進めている。

(2) インドネシア

1) 現状

カンボディアに比べて、現地 NGO が多いのが特徴だ。ただし、スハルト体制下で活動してきた財団や NGO の多くは、大衆に対し政治家の温情を示したり、政治的な利権を守るために利用される傾向があった。政治から距離をおいた NGO 活動が見られるようになったのは 1990 年代に入ってからで、欧米ドナーの支援がその育成を支えたといえよう。1997 年のアジア経済危機が起きてからは、社会的弱者を支援するための「ソーシャル・セーフティ・ネットワーク」事業の主要な担い手として世界銀行や国連システムから役割を認められ、その活動規模を大きく伸ばしている。

NGO 支援を担当するのは、現地にいる専門家か、東京からの短期専門家か、あるいは、プロ技の専門家かは、国や地域によって事情は異なり、一概にはいえない。この国では、NGO のことを、LSM (Lembaga Suwadaya Masuyarakat = 社会・市民自治組織) と呼んでいる。

2) 先進国・国際機関の支援策

国際 NGO に対する政府の規制が強く、国際 NGO は、原則として、住民の直接支援活動が禁止されており、現地 NGO との連携がなければ、プロジェクトは実施しにくい仕組みになっている。このため、欧米先進国は早くから、現地 NGO の育成と連携を進める政策を導入している。

その支援策は、現地 NGO を直接支援する方法と、中間組織（インターメディアリー）やネットワーク型 NGO を通して支援する方法とに分かれている。オーストラリア・英国・ニュージーランドなどは前者を、米国・カナダ・スウェーデンなどは後者を、それぞれ支援の柱にすえ、1997 年からの経済危機のなかでも活発な支援が行われた。

国連開発計画（UNDP）は、農村や都市部での雇用創出と貧困層救済のためにコミュニティー回復プログラム（CRP）の枠組みと基金をインドネシアに創設し、英国やニュージーランドなどの資金支援を受けながら、コミュニティー・レベルで

活動する NGO を支援している。

3) 日本の支援策

いうまでもなく、インドネシアは日本の重点支援国の一つで、円借款を中心とした累計の ODA 供与額は途上国で最も大きい。1998 年度には、2,304 億円の円借款、208 億円の無償資金協力が実施され、技術協力についても、2,522 人の研修員を受け入れ、416 人の専門家を派遣している。

ところが、NGO 支援策については、1996 年度までは日本大使館の草の根無償資金協力だけで、対インドネシア支援政策のなかに、NGO は重要な意義を認められてこなかったといえる。ただ、経済危機下で送った援助米の一部の管理と配布について、日本の NGO の仲介の下、現地 NGO に初めて協力を求めた。さらに、ワヒド政権の発足後は、草の根無償資金協力を一層活用しようと、東ティモールからの難民が暮らす西ティモールで医療施設を建てたり、分離運動が起きているアチュ特別州に人道緊急支援を行うなどの変化も見られる。

日本の NGO は、インドネシア当局の規制により、直接国内での活動はしていない。ただ、例えば、オイスカ (OISCA)⁷⁾ が現地に同窓会組織を活動させているほか、AMDA⁸⁾ も現地との連携のもとで一定の活動実績があるという。

7. JICA への提言

開発福祉支援事業を含む NGO 支援政策を改善するための提言のうち、支援のための手法を改善し強化するため、具体的な改善策は以下のとおりである。

(1) 在外事務所に権限を移し、態勢を強化する

この点については、最前線で日々開発協力の仕事に汗を流す関係者が誰しも痛感していることであろうから、多言は要しまい。付け加える点があるとするれば、国際的な開発援助コミュニティーはすでに 1990 年代半ばから現地事務所への権限委譲に踏み出したのに対し、このとうとうたる流れにひとり日本が立ち遅れていることをあげれば十分であろう。

(2) 在外事務所内の現地 NGO 対応の専任スタッフを充実させる

JICA インドネシア事務所の場合、専任の企画調査員としてインドネシア語が話せる JICA 専門家が派遣されている。現地 NGO との信頼関係づくり、

他の NGO との接触の多さ、当局への理解増進の働きかけなどがスムーズに行われるなど、その利点は明らかだ。

(3) NGO に関する情報を収集し、普段からの接触・協議を増やし、信頼関係を構築する

開発福祉支援事業は、カンボディア・インドネシアに対しては、それぞれ 1998 年度から始まっている。2 年間の実績を重ねるなかで、同事業のことが地元 NGO の間に知れわたるようになりつつある。JICA インドネシア事務所には、2000 年度以降の新規案件分として 50 件以上の提案書が寄せられているという。こうした状況をさらに前進させる必要があるだろう。

(4) 支援規模をより小さく、きめ細かくする

カンボディア・インドネシアの両国における事業は、アジア経済危機支援として急遽認められたために、迅速な実行が最優先され、支援規模が適正規模より大きくなる傾向があったのは否めない。各 NGO の側に見れば、大きな金額の資金支援が得られ、事務所の増設や集会所の建設など、小規模ながらもハードものの建設が可能になるメリットがあった。しかし、それは同時に、JICA への資金的依存度を深め、組織やプロジェクトの持続可能性を損なってしまいかねない。本来は、もっと小額の資金支援を多くの団体に続けることが、NGO 全体の発展のためにも好ましいことと思われる。

(5) 在外事務所において、現地の裁量で使える予算を増やし、案件採択を敏速に行う

事業の効率性と効果をあげるために、それは、NGO 支援事業にとどまらない重大な事柄ではあるが、きめ細かい対応が要求される NGO 支援では、とりわけこうした運用が求められる。

(6) 相手国政府からの要請に関する事務手続きを簡素化・効率化させる

相手国政府の各官庁の縦割り行政のなかで、開発福祉支援事業の内容についての説明や、要請手続きに多大な時間と労力が必要になっており、その負担が在外事務所の事務にもしわ寄せされている。

注 7) オイスカ：開発途上国に対する産業開発協力事業を促進することを目的として、1969 年に設立された日本の民間援助団体

注 8) AMDA：戦争・自然災害・貧困等により社会的・経済的に恵まれない状態にある人々への医療救援と生活改善を目的として、1984 年に設立された日本の国際医療ボランティア組織

JICA の技術協力については、あらかじめ途上国政府との間で包括的な技術協力協定を結んで、協力を実施する際の前提条件となる特権・免除・便宜の枠組みを取り決め、お互いの事務効率化を図る動きが進んでいる。

また、日本大使館が実施する草の根無償資金協力についても手続きが簡略化されている。

このような動きを踏まえて、開発福祉支援事業や他の NGO 支援事業についても、手続きを減らせるように、NGO 支援を包含した技術協力協定の締結を推進して前提条件の整備を行い、また、JICA の在外事務所に採択の権限を委譲するなどの試みがなされるべきだ。

(7) JICA 本部の役割は、プロジェクトの調整や助言にとどめる

日本政府の ODA 政策に関する情報提供や、JICA 本部の問題意識を現地に知らせる努力は必要であり、貴重でもある。プロジェクトの調整や専門家派遣にあたっての支援・助言や、不正防止のための監視も欠かせない。しかし、事業の発掘・形成・実施には素早い判断と実行が求められるために、案件そのものも、よりきめ細かいものを増やすには日本からすべてを掌握するのは困難である。また現地側に JICA 本部への依存心理を生む弊害も懸念される。在外事務所長の権限拡大のためにも、JICA 本部は補佐役に徹すべきだろう。

(8) 現地に中間組織（インターメディアリー）、あるいはネットワーク型 NGO などのフォーラムを創設する

- 1) かかる中間組織は、現地の実情に応じたプロジェクトの実施や資金管理・評価を担当する。



ソテップ村での調査風景(写真左が脇阪氏)

中間組織の活動手法やその利点については、米国・カナダ・スウェーデンなどの欧米ドナーがすでに多くの実績をあげており、証明済みである。すなわち、活動手法としては、現地事務所の下に創設した中間組織が、現地の NGO が実施する案件の管理はもちろん、人材育成や組織強化を支援する。中間組織の多くは、先進国側の NGO 団体が主導することが多い。これによって、現地の実情に合ったきめ細かい案件管理ができるようになって、現地事務所の負担が減り、長期的な政策づくりに専念できる。

- 2) その中間組織には、日本の NGO や、現地の有為な人材の参加を求める。

JICA は NGO との間で相互学習を重ねて、NGO との連携を強めつつある。現地レベルでも、日本大使館と日本の NGO との定例協議が、タイやカンボディア、フィリピンでは定着化しつつあるという。JICA はそのフォーラムに積極的に参加し、情報や意見交換を深めるべきだろう。

- 3) その中間組織は、JICA と日本の NGO と現地 NGO の情報交換・交流の場とする。

日本の NGO の現地の活動拠点は小さく、その存在感は JICA にはとても及ばない。JICA 在外事務所は、どの国でも市街地の中心にあるのに比べて、NGO の事務所は目立たず、バラバラに位置しており、日本からの旅行者が訪ねようとしても、訪ねるのが一苦勞である。JICA が、日本や現地の NGO と一緒に中間組織をつくれば、そこが、外部の者も含めて交流の場になるだろう。

(9) 草の根無償資金協力など、他の NGO 支援策との連携を強めるとともに、統合を促進する

近年、NGO が脚光を浴びるとともに、NGO に対する様々な補助金や支援制度が導入され、NGO 支援はやや乱立気味の状況である。それぞれの手法には独自性を出そうという工夫が見られるが、多くの NGO にとってその違いはわかりにくく、かえって複雑さを増している側面は否めない。

いくつかあげただけでも、NGO 支援策としては、外務省が実施している「NGO 事業補助金」と「草の根無償資金協力」JICA が 1996 年度から導入した「開発福祉支援事業」・「開発パートナーシップ事業」、郵政省の「国際ボランティア貯金」、環境事業団が

行う「地球環境基金」などがよく知られているが、このほかにも、政府各省庁や自治体・民間財団による各種支援事業が存在している。将来は、こうした支援事業の整理・統合の必要に迫られるのは避けられないだろう。

(10) NGOの主体性を尊重しながら、専門家や青年海外協力隊・シニア海外ボランティアに NGO 支援事業への関与を求める

- 1) 担当活動分野・地域で NGO の情報を集め、交流する。
- 2) 担当事業への NGO の参加を増やす。

カンボディアでの調査では、何人もの専門家が、相手国政府の役所で一日過ごすのではなく、NGOの現場を歩くことによって、新たな発見があり、意欲がわくという経験について話していた。

もちろん、そこには、NGOの仕事を改善することで、目に見える効果があがるのを期待できる。対象地域や分野が限定されているからこそ、国全体を相手とする援助に比べて、達成感を得やすいという NGO 事業独特の特質もあげられよう。また、NGOを通じて、民衆に直接触れることで学びの場を日本側関係者が得ているという面も否めない。

そういった意味では、日本から赴任した ODA 関係者に NGO 事業との協調・連携を求める意義は少なくないように思える。青年海外協力隊・シニア海外ボランティアの隊員のみならず、専門家にもそうした交流を求めたい。特にカンボディアのように、政府が十分に機能していない国では、そうした交流から様々なことを学ぶことができよう。

ただ、気をつけなければならないのは、外国人が関与を深めれば深めるほど、現地 NGO の依存心理を高め、結局は、NGO の主体性を傷つけるおそれがあることだ。カンボディアの場合は、政府部門についてもいえることだが、善意であれ、相手の力をそいでしまっては元も子もない。国際 NGO は、近年、現地の駐在スタッフを減らし、できるだけ、現地スタッフや現地の NGO に仕事を任せようとしている。そうした経験を JICA も留意するべきだろう。

(11) マイクロクレジット（小規模金融）など、コミュニティ開発の手法研究を深める

前述したように、先進国ドナーや NGO の間では、様々なコミュニティ開発の手法についての研究・論議が進んでいる。マイクロクレジットのほかにも、住民参加による学校建設や評価など、様々な実践的テーマが山積している。こうした研究には、NGO との共同学習や研究の場が生かされるだろう。

(12) 安全に関する考え方、態勢を見直す

- 1) 危険を回避するための行動方法の研修を徹底・強化する。
- 2) 地域や時期ごとの安全情報の収集態勢を強める。
- 3) 具体的行動については機械的な判断を避け、現地の判断を尊重する。

今回の調査で、かなり厳しい安全管理体制が、東京と現地とで採られていることを実感した。関係者の安全確保のためには、そうした体制をさらにきめ細かく充実することが必要だろう。ただ、その方向として、単に危ないところには近づくな、といった管理的な発想では、開発事業の発掘・実施そのものに支障が出るおそれがある。とりわけ、食糧・医薬品などの人道援助や地雷除去といった「人間の安全保障」分野で活動する NGO は、こうした危険地で仕事をしており、安全に関する考え方、態勢を見直す必要があるだろう。

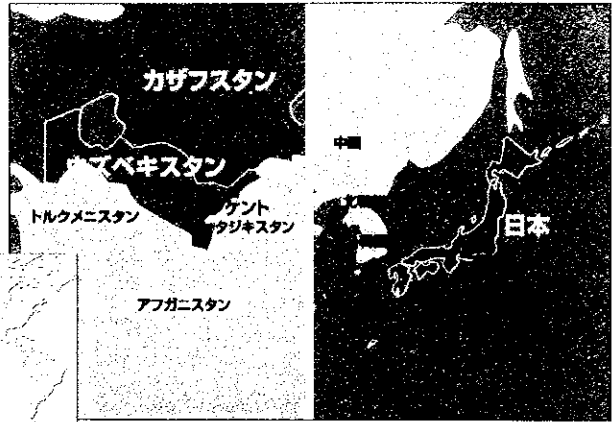
(13) JICA の組織や人員の見直しを進める

コミュニティ・レベルの開発協力のための現地 NGO への支援に加えて、日本の NGO との協力なども始まり、今後、JICA の本部・在外事務所それぞれが、きめ細かな援助を行う体制が一層必要になる。そのためにはまず、NGO 支援の実務を JICA に一本化し、さらに JICA 内部の組織の再編・一元化を行う必要があるだろう。

NGO との意見交換や共同学習・評価など、NGO 支援体制を絶えず見直す一方、NGO との交流を JICA 内の各部署で深めるための組織横断的な啓発・学習活動が求められている。

NGO 支援のために必要な書類づくりなど、事務手続きを最大限合理化したうえで、なお人員が必要と判断された場合、現地スタッフの増員などの措置も必要になるだろう。

市場経済化支援



実施地域 日本

1. 評価調査の経緯と目的

ウズベキスタン及びカザフスタンに対して JICA がこれまで実施した市場経済化のための技術協力について、評価の客観性及び JICA 事業の透明性を高める観点から、外部評価者による評価を行い、両国に対する JICA の協力の効果を概括的に分析・評価するとともに、今後の両国に対する市場経済化分野での JICA の支援のあり方について教訓・提言を得ることを目的とする。

なお、評価者については、ジャーナリストとして国際協力の現場を多く訪問している産経新聞社論説委員の千野境子氏に依頼した。

2. 評価対象案件

- 「マクロ経済（中央アジア・コーカサス）」（国別特設研修、1998年1月16日～1998年2月7日）
- 「農産物市場経済（中央アジア）」（国別特設研修、1997年8月20日～1997年9月10日）
- 「環境行政（中央アジア）」（国別特設研修、1998年3月9日～1998年3月23日）
- 「経営管理（中央アジア）」（国別特設研修、1999年2月3日～1999年3月12日）
- 「地域開発セミナー（中央アジア）」（国別特設研修、1999年2月28日～1999年3月24日）
- 「財政金融（中央アジア・コーカサス）」（国別特設研修、1998年11月28日～1998年12月23日）

3. 調査団構成

団長：千野 境子 産経新聞社論説委員
評価計画：山本 愛一郎 JICA 評価監理室調査役

通 訳：堀内 敏夫 (財)日本国際協力センター

4. 調査団派遣期間（調査実施時期）

1999年6月23日～1999年7月7日

5. 評価方法

1993年度から1998年度までに JICA が本邦へ受け入れを行った市場経済化支援関連の研修員（ウズベキスタン157名、カザフスタン149名）のうち、ウズベキスタン9名、カザフスタン9名を抽出し、面談による調査を行うとともに、関係省庁の責任者からも聞き取り調査を行った。

6. 評価結果

(1) はじめに

6月下旬、私たちは成田からフランクフルト経由で、最初の目的地ウズベキスタンの首都タシケントへ向かった。当初、現地へはモスクワ経由でいくものばかり思っていたが、いま中央アジアへのもっとも安全で確実なルートはフランクフルト経由となっていた。

交通は、人や物の流れを反映する。中央アジアがかつての旧ソヴィエト連邦圏を離れ、いわゆる西側欧米とのつながりを深めつつあることが、この一事からも推察された。同時に70年を越す旧ソヴィエト連邦社会主義体制が、社会からそう簡単に消え去るものでもない。まさにこの2つの流れのせめぎ合いのなかで、市場経済化や民主化などの改革も行われているに違いない。

では何が改革への起爆剤となるのだろうか。そし

てまた日本による支援が果たす役割とは何だろうか。第三者評価調査で現地を訪れるのを機に、私が念頭に置いたのは以上のようなことだった。

訪問地はウズベキスタンが首都タシケントとサマルカンド、カザフスタンがアルマティと首都アスタナ。評価のためのインタビューは、両国とも市場経済化に関する各種セミナーを受けた JICA の元研修員を中心に、政府当局者、とくに JICA 担当官、日本側 JICA 関係者、それに現地ジャーナリストらである。以下、報告はウズベキスタン、カザフスタンの順で国別に行きたい。

(2) ウズベキスタン

1) 漸進主義で取り組む市場経済化

最初のインタビューは、ガニエフ対外経済関係大臣だった。日本・ウズベキスタン経済合同委員会のウズベキスタン側代表でもあり、同国で日本を最もよく知る閣僚の一人だ。同大臣は市場経済への移行を短期間にまた滑らかに行うことの難しさを強調した後、改革のカリモフ5原則について言及した。

現大統領の名前を冠したこの原則を、その後、政府当局者から元研修員まで、しばしば口にするのを聞くこととなった。まるで社会主義のスローガンみたいだが、この国の現状と願望とを見事に要約していると思えるので、紹介したい。

- ① 経済の脱イデオロギー化
- ② 国家主導の改革（責任は国にあり、改革は優先順位を決め、計画的に行う）
- ③ 改革のための法的整備の重要性
- ④ 社会的保護。落ちこぼれを出さない
- ⑤ 市場経済への段階的移行

ここに共通するのは、市場経済化への慎重かつ警戒的な対応である。一例をあげれば、国際通貨基金（IMF）とは新規スタンド・バイ・アグリーメントをめぐって交渉中で、妥結をみていない。「ロシアのようなカオス（混沌）」（ガニエフ大臣）をウズベキスタンとしては避けたいと考えている。

根底にはショック療法的な改革によって、社会が不安定化することへの懸念があると思われる。中央アジア5か国では政情がもっとも安定しているといわれるウズベキスタンだが、1999年2月に

車爆弾が爆発する事件があり、折しも裁判が進行中だった。事件も裁判も、国内ではほとんど報じられていない。たまたま爆弾の被害のあった大統領府ビルの一角を訪問し、私がカメラのシャッターを切ると、保安要員が急いで駆けつけた。この種の事件に当局がいかに神経をとがらせているかが、はからずもわかったのだった。

サイドバ大臣会議情報分析局長が会見で、今後の問題として失業問題をあげたのも同様な問題意識からだろう。

「市場経済化で貧富の差は大きくなった。町では現金収入もあり、乞食はいないが、地方や農村では数倍悪くなる。失業も公式には少ないが、潜在的に地方には多い。国民所得を10年で2倍にするには、国内総生産（GDP）を年7%上げないと所得が上がっていかない。将来への大きな投資が必要で、国内には資金がないため外国の直接投資を期待している。そのためにも法的整備が必要。」

こうした状況のなかで、日本や JICA の事業は、政府当局者に大変積極的に評価されていた。

ガニエフ大臣は「日本はウズベキスタンにとって戦略的かつ経済協力の国家である。日本が戦後行ってきた経験・復興をウズベキスタンに教えてくれることは、我が国の変革のために非常に大きな役割を果たしている」と述べた。

また JICA の窓口役である大臣会議のムヒドフ対外経済活動調整局長も、これまでを振り返って、「4年前なら、JICA との仕事で問題はあったと考える。JICA の協力の方式がわからなかったせいもある。だが時が教えてくれた。今は問題ない。相互理解ができるようになったと思う。日本に研修員を送る場合も、こうしたことを踏まえて、年齢が若いことと、研修内容をよく吸収できるように知識欲の水準を重視して選んでいる。今後については、研修員の枠とプログラムをさらに増やしてほしい。また経済の主要課題は輸出を増やすことにあるので、マーケティングができる人が必要で、そのような研修もしてほしいと考えている」と語っている。

相互理解という点でムヒドフ局長が特に評価していたのは、1999年3月に中央アジアで初めての

JICA 事務所が、タシケントに開設されたことである。日本とウズベキスタンとが「非常に近くなった」という。JICA 事務所の開設は、元研修員もまた第三者であるジャーナリストらも等しく歓迎していた。誰もが JICA という存在、ひいては日本の存在が、それだけ身近なものになって来たことを感じているようだった。あるジャーナリストは「JICA 事務所は、二国間関係を拡大していくための潜在力になり得る」ととらえていた。

日本に関連してもう一つ、立場の違いを超えて、インタビューした人々が等しく指摘していた興味深い点は、日本への親近感と「ウズベキスタンと日本は似ている」と感じている人が少なくなかったことである。

「外観はいろいろな人間がいるが、私たちのメンタリティーは東の方です。長幼の序を尊重し、年配者を尊敬する。歴史に誇りを持ち、自分たちの文化を愛しています。日本人と同じです」(サイドバ局長)

「中央アジアと日本は歴史的に近い。シルクロードなどを通じて、ウズベキスタンには日本を近しく感じるメンタリティーがある。われわれはドイツやフランス、EU などいろいろな外国に研修生を送っているが、同じプログラムだったら日本に送るだろう。日本語を勉強したい人が大変増えていることも言い添えたい」(ムヒドフ局長)

「訪日後、世界観が変わった。日本人と似ている。だからこそウズベキスタンも日本のレベルに達したいと思う。大統領も日本をよく勉強して取り入れるようにと言っている。ただし子供が生まれてすぐには歩けないように、私たちには時間が必要だ」(元研修員、ナシバ・ヴァフォクローヴァ氏)

「ウズベキスタンの国民はイスラム教徒だが、メンタリティーは日本と似ている。長老や上司を敬うところ、集団主義や共同体意識などだ。ウズベキスタンでも、マハッラーと呼ばれる伝統的な地縁共同体があって互いに助け合う。またウズベキスタン人も勤勉だが、それほどアグレッシブではない」(元研修員、シロジ・アジゾフ氏)

「日本の経験は、ウズベキスタンにとって非常に重要だと思う。どちらも労働が好きな国民だ。

また農業の国でもある。農民は怠けているわけにはいかない。我が国は旧ソヴィエト連邦から独立した当初、最初のモデルはトルコだった。だが科学や教育などをみると、モデルとしては受け入れ難いことがわかった。次は中国だが、社会主義市場経済と我々の考える民営化は違う。最近では日本の経験に学んだアジアの四龍(シンガポール、台湾、香港、韓国)のメンタリティーがウズベキスタンに近いのではないかと考えている。我が国を中央アジアのタイガー(東南アジアのタイガーの比喩)と言う人もいる」(ジャーナリスト)

思い込みや、誤解もないではない。しかし、おそらくこの逆、つまり日本人がウズベキスタン人の近似性を思うことはあまりないだろうと思われるだけに、彼らの日本に対する思いの熱さが一層伝わってきたのだった。

2) 人材育成の拠点・国家社会建設アカデミー

ウズベキスタンにおける JICA の協力の大きな柱に、重要政策中枢支援と呼ばれる市場経済化促進のための人材育成がある。1995 年 5 月、いわゆる幹部公務員の再教育のためタシケントに創られた国家社会建設アカデミーがその拠点だ。ソヴィエト連邦の解体で中央アジア各国は独立したものの、公務員の顔触れも仕事も旧体制下とあまり変わらず、逆に改革のネックにもなっているからである。

国家社会建設と市場経済の 2 学部で発足したアカデミーは昨年、国際関係・対外経済関係学部を新設した。受講生は州政府の助役、局長、次長から会社の理事(取締役)、社会団体のリーダーまでいろいろである。年齢は 25 歳～35 歳。原則として職位は保証され、受講が終わると再び元の職場に戻る。

JICA 研修員には、このアカデミーで日本について集中講義を受けてから訪日する人が少なくない。またアカデミー関係者にも研修員がいる。すでに指導的立場にあるアカデミー関係者にとって日本での研修はどのような意味があったのだろうか。以下は彼ら 3 名の感想である。

「JICA の指導的立場の人々と話し合いができたことは有益だった。研修プログラムは分刻みで沢山あったが、内容はきっちりしていた。日本で印

象に残ったことは、働いている人々が自分のすべきことを把握し、責任を持ってやっていることだ」(ナビーフ・アカデミー市場経済経済学部長)

「終身雇用に関心を抱いた。どの従業員も2～3年でローテーションして行く。そのためには、一人ひとりが大きな潜在力を持っていないとだめだろう。ウズベキスタンにはまだその力はないと思う」(ガフーロフ・アカデミー学長補佐)

「職場における忠誠心、義務感などに深く印象づけられた。国に戻ってみると、ウズベキスタンにはそれがない。また国立博物館に行くと、展示室に何十人もの人や、子供を連れた家族などいろいろな層がいた。日本人が日本の文化に誇りを持ち、小さいころから文化と近しくしていることに感心した。こうした日本での経験をアカデミーにも生かし、ウズベキスタンの文化を学ぶことなどセミナーの内容を改善することができた」(エルガーシェフ・アカデミー国家社会建設学部長)

またアカデミーにはコーディネーターとして、コースの運営に協力している JICA の長期専門家、田宮友恵氏がいる。田宮氏は「最初は受講生が定刻に集まること自体が課題だったが、現在は主体的に取り組むようになった」と成長の跡を語るとともに、「年齢の上の人たちは計画経済しか知らない。将来は若い世代にかかっているとみえるが、改革は1世代、2世代と時間がかかるものかもしれない。まだ独立して10年足らずだし、その成果はある時期にパッと花開くのもかもしれない」と期待を寄せている。

人材の育成は国造りの基本であり、もっとも大切であると同時に、時間のかかるものでもある。インフラのように、つくれば終わりという性質のものでもない。もどかしいことだが、結局は相手の頑張りに期待するほかないともいえる。専門家に期待されるのも、そうした長期的な視点とある種の忍耐かもしれない。田宮氏はじめ JICA の現場には女性が多い印象を受けるが、日本女性たちはこうした課題に押しなべて忍耐強く取り組んでいる。このことはもっと評価されてもよいことではないかと思う。



帰国研修員インタビューの様子

3) 元研修員のインタビューから

元研修員のインタビューは、タシケントとサマルカンドで、いずれも個別に意見聴取する形で行った。研修員たちとの対話を通して浮かび上がった、特徴や課題を私なりに5項目に分けて取りあげてみたい。

a. 「日本の経済」の紹介・普及

研修員たちは短期間とはいえ、日本での研修に鮮烈な印象を受けて帰国する。それを個人の思い出にとどめるのではなく、職場でその経験を広めようとしているケースが少なくない。カリモフ大統領がそれを奨励していることも影響している。サマルカンドの判事、ナシバ・ヴァフォクローヴァ氏は「職場で仲間たちとともに日本について言葉や文化、歴史を勉強している」と語り、日本に感心を持つ同僚も同席した。

「中央アジア国別特設運輸」コースを受けたウルグベク・ユスポフ氏は、ブハラやカラカルパクなど国内出張の際に、仕事先で日本での経験を努めて話すことにしている。

「研修の最終日に、あなたは日本から何を持って帰るかと聞かれ、日本の生活様式を持って帰りたいと答えた。私は東南アジアにも欧州にも行ったが、日本の印象は強烈だった。日本は金持ちだが、それは日本人が働いているから豊かなのだ。独立し、独り立ちした我々も、日本の経験を学ばなければならないと話している」(ウルグベク・ユスポフ氏)

新聞や雑誌などに訪日経験を寄稿したりする人も少なくない。「空港整備・管理・環境対策」コ

ースを受講したウズベキスタン航空エコロジー局のアバイ・カラバエフ氏は、日本での経験を航空専門誌に2回にわたって書いた。成田や羽田、関西空港の見学や環境庁の仕事について、ゴミの焼却や再処理技術について、また水の浄化や空調にどのような機材を使っているかなどを取りあげた。雑誌は各地の空港にも配られ、大きな反響があったという。

そもそもウズベキスタンでは、空港がエコロジーに配慮するような態勢には、まだなっていない。コンピューターもようやく導入されたばかりだ。アバイ・カラバエフ氏にとって日本での研修は、職業的な問題意識を間違いなく高める契機になったといえる。

b. 「日本の経験」の導入

研修経験を単に語り広めるだけでなく、取り入れる試みも行われている。市場技術開発訓練センターのマネージャー、グゼル・ハキモヴァ氏は、「中央アジア国別特設経営管理」コースで習った内容の一部を、自分の新規セミナーに取り入れるべく、プログラムを作成中だった。前出のウルグベク・ユスポフ氏は、勤め先のウザヴトランス（交通安全委員会）の運転手の採用に、日本式に筆記試験を取り入れた。また松下電器の従業員教育に強い印象を受けたというナシバ・ヴァフォクローヴァ氏は「職場の士気を上げるのにとてもよい。自分の職場でも、自分が第一人者であったら取り入れたい」と述べている。もっとそのほかに、取り入れたいが、条件が違いすぎて断念するケースも少なくない。



帰国研修員インタビューの様子

c. 市場経済化の難しさ

だが振り返って、元研修員たちが帰国後、改めて痛感するのは、市場経済化を進めることの難しさにつきるようだ。人材育成を行う b. で紹介したグゼル・ハキモヴァ氏は「まず最初にやらなければならないことは人間の意識改造だが、これが一番難しい」と語っている。

「中央アジア国別特設地域開発セミナー」コースのソビル・ラフシャノフ氏も人間の意識と心理の問題を指摘した。「ソヴィエト連邦崩壊後、雨後の筈のように中小企業ができたが、時間が経過するにつれて停滞してしまった。中小企業には優遇措置が与えられているにもかかわらず、企業家精神が足りない。これを植え付けるのは大変難しいことだ」

しかし、同氏は次のように続ける。

「日本でも戦後、苦しい時期があったという。われわれのつらさも同じではないか。ウズベキスタンは偉大な歴史を持っており、私は国の建設に礎となり、子供たちに自分の国のためにこうしてきたよと言えるようになりたいと思っている」

d. 理論と実践のバランスの重要性

日本での研修期間は平均2週間から1か月。「もう少し長ければ」というのは、ほぼ全員に共通する声だった。しかしそれ以上に、研修のプログラムの配分が重要なポイントであることを、多くの研修員が語っていた。もちろん研修コースにもよるが、教室での授業が多すぎるのも、逆に見学ばかりで理論の裏づけが少ない（ほとんどない）のも、不満や消化不良を起こす。理論的説明を受けると同時に、研修者に関係の深い実地見学がバランス良く盛り込まれると、満足度も印象も強いものになるようだ。

e. 中央アジアの隣国との情報交換の意義

「中央アジア・コーカサス国別特設マクロ経済」コースに参加したローラ・ヴァヒドヴァ氏は、ソヴィエト連邦が崩壊し、それぞれの国が独立してからは、かえって近隣の事情がわからなくなっており、近隣国をまとめたこうしたコースは独立国同士で、また同じ分野の人間同士でいろいろな情報を交換できたので有意義だとしていた。なお後述するが、カザフスタンではこの方式をめぐって、

元研修員の間で興味深い議論があった。

c. で登場したソビル・ラフシャノフ氏も「地域レベルで行けたことは良かった。地域の人を呼ぶのはよい」と同様な感想を述べている。

(3) カザフスタン

ウズベキスタンでの調査を終えると、私たちは空路、タシケントからカザフスタンの旧首都アルマティに入った。

カザフスタンの市場経済化は、世界銀行やIMFとの協調路線を採用し、ウズベキスタンの漸進主義に対して、しばしばビッグバン改革路線といわれる。到着早々から両国の路線の違いは、一目瞭然だった。空港から市内へ入る道路の両側には、欧米や韓国の企業の看板やショールームが目立ち、市の目抜き通りには欧米高級ブランドの店が軒を並べていた。

1) 国営テレビ社長インタビュー

カザフスタンのこうした方針をもっとも良く体现していると思われたのは、国営テレビ「ハバル」のダリガ・ナザルバエバ社長だった。ちなみにダリガ・ナザルバエバ社長はナザルバエフ大統領の長女で、欧米では「開発独裁」との批判もある大統領に対して、「ただ一人、直言できる人」ともいわれている。

カザフスタンの市場経済化の特徴を知る一助に、インタビューの一端を紹介したい。

カザフスタンでは今、テレビ界も市場経済化の荒波に洗われている。旧ソヴィエト連邦時代と打って変わって、国営テレビの他に民間テレビが7～8局誕生し、地方局も46局ある。「ハバル」は1995年に創設され、1日約15時間のテレビ放映のほか、1997年からはラジオ放送も1日18時間行っている。国営とはいえ、100%国の資金で運営されているわけではないので、広告やスポンサーのことも考えなければならない。ダリガ・ナザルバエバ社長は言う。

「カザフスタンは市場が小さいのに、多数の局がある。広告の配分も当然、小さくなり、皆が豊かというわけにはいかない。保守的な考えかもしれないが、どこかで整理があるかもしれない。とくに民営が国営企業に対して競争するのは、経営的にも難しいだろう。でも市場経済には競争はつきものだし、強烈な競争があった方がよい。旧ソ

ヴィエト連邦時代は競争は良くないとされたが、いまでは競争があった方がよいとわかるようになった。競争があるから発展がある。いまはむしろ独占の方を心配すべきだ」。

番組制作では言葉の問題もある。これまでのロシア語中心から、独立後に国語となったカザフ語番組を増やすことが求められているが、人材難などから簡単ではない。このためカザフ語番組を作制できるジャーナリストや、専門家の養成も急務となっている。

「旧ソヴィエト連邦時代は、モスクワやレニングラード（現サンクトペテルブルグ）で行われていたが、ハバルを人材育成のベースにしたいと考えている。需要は多いので、育てると他の局に引き抜かれるだろうが、それでもかまわない。2001年には学校を稼働させるべく準備中だ。抱負は他にもいろいろある。お金の問題がなければもっと早いペースでやりたいのだけど」

大統領の七光りといった要素もあるに違いない。それでも、まだ36歳のダリガ・ナザルバエバ社長は競争原理社会に生きがいを感じ、やる気満々の様子であった。

2) 首都移転問題

ところでカザフスタンは独立後、遷都を行った。1995年9月に大統領令によりアルマティから中央部アクモラへ（その後アスタナと改名）の移転が決定され、1996年末から政府職員が移動を開始した。首都移転の理由としては、北部に住むロシア人問題、アルマティが中国国境に近いことが主な理由とされている（駐カザフスタン日本大使館）。

社会主義時代に首都だったアルマティは、天山山脈に連なるアラタウ山脈を望む高原の都市であり、これに対してアスタナは見渡す限り遮るもののない草原に、新しい政府庁舎が次々と建設されているフロンティアを感じさせる新首都である。政府庁舎だけでなく、政府職員や家族たちのアパートなどいたる所に工事現場があった。それでも大統領の号令一下、政府を上げての引越しとはいかないようで、私たちが月曜日に搭乗したアルマティからアスタナへの早朝一番の飛行機には、単身赴任らしきビジネスマンたちの姿が目立った。米国、日本大使館もアルマティに残っており、移

転した公館はまだまだ少ない。

あえて観光案内のように町の説明をしたのは、この首都移転がカザフスタンの政治・経済・社会のみならず、JICA の活動にも少なからず影響を与えているからである。これについては、改めて後述したい。

JICA が 1999 年 3 月に、中央アジア初の事務所をウズベキスタンに開設したこと、それがウズベキスタンの親日感情を一段と高めたことはすでに触れた。逆に言えば、ウズベキスタンに対して何かとライバル意識のあるカザフスタンにとっては、残念であると同時に内心は面白くない出来事だったであろう。ただし元 JICA 研修員はもとより、政府当局者やジャーナリストなどとのインタビューでも、それを直接に感じさせるような言動はなかった。むしろ彼らとのインタビューを通じて印象に残ったのは、カザフスタンの資源大国としての将来性への自信と、にもかかわらず日本が他の諸外国のようになぜ積極的に投資しないのかと、彼らが少なからず疑問を抱いていることだった。

JICA は首都アスタナにある大統領府戦略計画改革庁に、ODA 企画調整アドバイザーの稲垣富一氏を駐在させている。日本でいえば経済企画庁にあたるこの改革庁を舞台にして、日本をはじめ欧州連合 (EU) やドイツ、米国、フランス、あるいは世界銀行、IMF など各国、各種国際機関がカザフスタンの経済改革や民営化の促進などに協力している。

政府ビルが集まる町の中心地にある改革庁を訪れ、エレベーターに乗ると同乗者からいきなり「ミスター稲垣を訪ねるのでしょうか」と言われたのには、少々びっくりした。客を日本人だと判別し、すぐ稲垣氏の名前が出てくるあたり、少なくとも改革庁の中では JICA の活動は身近になっているようで、結構なことである。

ウズベキスタンの対外経済関係省では、元金融マンの渡辺颯一氏がただ一人の外国人アドバイザーだったのに対して、ここでは外国人は稲垣氏一人ではない。むしろあたかも競わせるように、多くの外国人がドナー国から派遣され入っている。私たちが訪れた時、改革庁ではちょうど JICA を

はじめドイツや世界銀行など各援助国・機関が一堂に会して、援助プログラムを検討するセミナーが初めて開かれていた。カザフスタン側が援助を効率的に使うために、各国間の調整を図る意味合いも強いのであろう。

3) サルセンバイ改革庁次官へのインタビュー

カザフスタンの経済改革の現状や展望、そして日本及び JICA のかかわりなどについて包括的な話を聞くために、当初改革庁長官へのインタビューを予定していた。ところが当日になって長官は、ザルツブルグでの国際会議から帰国したナザルバエフ大統領に急に呼ばれ、そのまま大統領府から戻って来なかった。ナザルバエフ大統領は国家運営に陣頭指揮をしており、同庁職員によればこうしたことはよくあることらしい。

このため急遽、サルセンバイ次官との会見に変更された。会見には改革庁の 20 代と思われる若手で、JICA 元研修員でもある男女職員も同席した。

サルセンバイ次官は主としてカザフスタンの 2030 年までの長期開発戦略について説明した。しかし JICA の研修についてもよく承知している様子だった。

「研修員たちの達成したものは、輝けるものである。なぜならこの改革庁から日本へ行った人達の成果を、私は仕事を通じて見ているからだ。若い彼らと働くのは面白い。彼らの中には、すでにマクロ・エコノミーの発想がある。また彼らは日本の戦後の改革や日本の歴史について学んできた。日本も戦後の苦しさをあじわってきたことを知っている。他の省庁の研修員とは話したことはないが、結果は同じように確かなものと思う。

もう少し多くの人間を送ってもらえればうれしいが、予算もあることだろう。予算を削減しなければならないことはどこの国も同じだ。したがってカザフスタンとしては日本へ行った研修員たちの経験を、カザフスタン全部に伝えるよう努力している。勉強したことを伝えるためのコースも組織している」

会見に同席した若い職員の一人は対外経済援助の担当者で、研修プログラムの効果について責任を持っていると自己紹介した。またもう一人の女

性は日本語で自己紹介し、JICA の研修の成果の一端を披露した。

このように研修員への満足感を示しながらも、サルセンバイ次官が次のような懸念を表明したことはなかなか興味深かった。

「帰国した研修員たちは、職場のキー・パーソンとして働いている。いろいろな会社が彼らに目をつけ、民間企業は高い給料を提示してくる。われわれは彼らに国家機構の改革はまだ始まったばかりで『2030年までの長期発展戦略』に参加しなければいけない、経済改革に何か成果をあげないといけない、役目を果たさなければダメだと、彼らから目を離さずエネルギーをつぎ込んでいる。しかし生活は生活でもある」

引き抜きの活発化という、このこと自体がカザフスタンにおける市場経済化の浸透を物語っている。とはいえ国の機関から優秀な人材が骨抜きされてしまうのは、カザフスタンにとっても困るであろうし、JICA としても何のための人材教育かということにもなりかねない。彼らの引き留め策はあるのだろうか。サルセンバイ次官は言う。

「民間企業に対しては、合同セミナーを開くことを提案した。引き抜きの問題があることを、われわれは隠さない。人の需要があることは良いことであるのだから。また研修員たちの成果を見るための、特別の局をつくった。彼らのイニシアティブでセミナーなども開いている。研修をどういうやり方で進めるかについても、例えば JICA の方でやり方の変更があれば、この場を使ってすぐ伝えることができる」

4) 座談会

カザフスタンでは元 JICA 研修員へのインタビューを、座談会を中心に行った。座談会に参加しなかった人には、ウズベキスタンのように個人面接形式を採用した。個人別の方が一人ひとりの経験は聞きやすい反面、ある一つの問題についてそれぞれの見解を聞きたい場合には、意見交換もできる座談会の方が向いている。どちらも一長一短があり、時間が許せば両方に参加してもらうのがベストであるのはもちろんである。

座談会から今後の JICA の活動に参考になりそうな論点を、3つ紹介したい。



トカエフ副首相インタビューの様子

第1は派遣する研修員の選抜について。

座談会の出席者の中に、たまたま研修員の選考業務に携わっている人がいた。「中央アジア・コーカサス国別特設財政金融」コースを受講した国立銀行予算管理局のグルナラ・タンキバエヴァ氏で、研修員として派遣された1995年当時は、大蔵省戦略開発部（当時）で外国援助のコーディネーターとして、欧米の援助の調整をはじめ JICA 研修員の選抜にも携わっていた。省庁が選んだ候補生を、さらに絞り込むのが仕事だった。そしてその仕事にも JICA の研修が有益ということで、彼女も派遣されたのだった。

グルナラ・タンキバエヴァ氏は各国の研修を次のように比較する。

「USAID（米国）は講義もあるが、自由時間が多いので、何を勉強するか、自分でオーガナイズしなければならない。日本はその点、日程は大変に詰まっているが、プログラムの内容は良いと思う。また良い通訳（ロシア語）がついている。KOICA（韓国）の研修は英語のため、英語を話せることが条件となり、選ばれる人がどうしても限られてしまう」

そのうえで、グルナラ・タンキバエヴァ氏は研修員選抜のポイントを a) 各省庁の基準、b) リーダーシップ、c) 若さ、d) JICA の基準の4点を挙げた。どうやら語学力が基準になることはなさそうで、確認も兼ねて「リーダーシップか英語力か二者択一をするとすれば」と質問すると、間髪をおかず「職業的能力で選び、語学は一番最後になる」との回答が返ってきた。

他の出席者からも「中央アジアでは経験を持ち、かつ英語のできる人はまだ少ない。若い人で英語のできる人はいるが、経験が少ない。したがってロシア語の方が優秀な人を選べる」との意見が出された。

カザフスタンはじめ中央アジア各国は旧ソヴィエト連邦だった関係から、ロシア語が依然有力である。将来は中央アジアでも世界の共通語としての英語の必要性が増すと思われるが、当面は英語を選考基準に入れない方が優れた人材が集まる現実は否めないようだ。JICA側にとっては、ロシア語通訳を揃えることは英語通訳の場合より難しいだろうが、以上を考えればやむを得ないのかもしれない。

第2は研修を中央アジアとしてまとめて行うか、国別で行うかについて。

「中央アジア・コーカサス国別特設マクロ経済」を受講したオルガ・チモフェエヴァ氏が問いかけた。

「これまでJICAは中央アジアをグループとして呼び研修しているが、市場経済化に各国の差が出てきた。方法も違うし、結果のレベルも違う。国別にやる時期がきているのではないか」

これに対して「グループか個別か、一長一短だ。改革の進展や方法が違うのは事実だが、意見交換ができるし、日本も各国のつながりの程度がわかるのは有益だろう。実験的に国別で呼んでみるのも一法では」「例えば経済、地質学者、石油、鉱山開発、エコロジーなどカザフスタンのあらゆる分野の専門家を集めてやってみてはどうか。カザフスタンのことが十分にわかるのではないか」「それは難しいだろう。確かに中央アジアと一口にいてもレベルの違いはあるが、彼らの状況を知ることでもできるのはよい。あまり違うと一緒にするには無理があるが」など彼らの間でも意見はまとまらなかった。

聞いている私自身、どちらももっともと思えた。関連して彼らが描く中央アジアの将来像にも興味をかき立てられた。中央アジアは今後、例えば東南アジア諸国連合（ASEAN）のような連合体になるのだろうか、いやもっと結び付きの強いEU型をめざすのだろうか。それによっては日本のか

かわりもまた白ずと違ってくるだろう。

「哲学的な難しい問題だ。旧ソヴィエト連邦の下で統治されてきた長い遺産がある。一体性は感じている。ロシア語という共通の言葉もある。にもかかわらずマクロ経済ではやり方も異なり、国同士の対立も出てきている。しかし世界的視野で見れば一体だろう。今後、ASEANのような可能性もないわけではないと思う」

やや間があって、「マクロ経済」を受講した国家評議会のT. コズハノフ氏がこのように答えた。

第3はJICAの同窓会づくりについて。

いまアルマティにいる元研修員の間でもち上がっている。発案者の一人であるテレビ・ラジオ会社の編集長ショルパン・バイモルジナ氏は「いま、日本へ行った人々のリストを作成している。日本へ行った人々の経験を交流しあい、得た物をカザフに広げたい。日本で撮ったビデオをテレビで放映し、人気を得た。日本に関心ある人は多い」と述べた。

ウズベキスタン（タシケント）のようにJICA事務所がないので、同窓会の形でJICAとのつながりを保ちたいとの希望も込められている。元研修員たちの同窓会への期待は高い。とりあえず結成式だけでも開いたらとの声もある。

しかしこの計画は、残念ながら首都移転という思わぬ出来事によって、現在は頓挫してしまっている。首都移転のところで少し触れたように、元研修員たちも仕事によってある人はアルマティに、ある人はアスタナにと散り散りになってしまい、連絡が取りにくくなってしまったからだ。

もっとも、元研修員たちは、「首都移転は遊牧民の伝統のせい」と口々に言いながら、同窓会づくりを諦めた様子ではなかった。

7. 提言

今回のウズベキスタンとカザフスタンの市場経済化支援に対する第三者評価は、JICAによる中央アジアへの同支援が5年というある程度の期間が経過したことを受けて行われた。率直に言って病院や橋、道路などのインフラ整備、換言すればハード面の支援と比べて、市場経済化という抽象的なソフト面の支援の評価は難しい。国家社会建設アカデミー（ウ

ズベキスタン)の項でも少し触れたように、成果がインフラのように具体的な形をとらないため、見えにくいからである。しかし中央アジアに限らずソフト面の支援は今後、ますます大事になると思われるだけに、成果がなかなか見えないからといって、性急に判断することは禁物である。

一連のインタビューでは、支援を評価し、感謝する声が多かった。もう少し厳しい声、注文、要望なども期待していたのですが、これは聞き手の引き出す力も不足していたのではないかと反省している。彼らの評価に安住せず、JICAとしては相手国の現状に絶えず注意を払いながら、改善していく姿勢が大切であると思う。ただし、私は彼らの声が多くなる外交辞令だったとも考えない。ウズベキスタンもカザフスタンも支援を率直に評価すると同時に、その継続、一層の拡大を望んでいるというのが彼らの大勢だろう。それにどう応えるかは、もちろん最終的には日本側の問題である。

以上の基本的な考えに基づき、ここでは両国に共通する形で提言を5項目にまとめた。

(1) 「日本の経験」の体系的伝達

報告から明らかなように、元研修員たちは日本での研修に一樣に強い印象を受け、多くが日本ファンとなって帰国し、現在に至っている。「自分の目で日本を見てくることは、私たちにとって御伽噺なのです」(サイドバ局長)との言葉が何より象徴している。

道を尋ねると丁寧に教えてくれるとか、時間を守るとか、日本では当たり前と考えている現象や行動が、彼らから見ると尊敬や驚嘆に値することも彼らの体験談からうかがえる。それは私たちが、日本の長所も欠点も日本にいるよりも、むしろ外国でより明確に意識することにも通じる。

彼らが日本に関心を持ち、理解を示し、さらには日本びいきになってくれることは喜ばしい。そのことだけでもODAの目的の半分は達成されたといっても過言ではないほどだ。しかし、彼らが異口同音に語る「日本の経験」を、日本の側がもっと体系化し、意識的に伝達するなら、その効果はさらに確固たるものになるに違いない。

その中身も元研修員たちがしばしば言及した「戦後の復興」にとどまらず、「明治維新の課題」「近代



帰国研修員インタビューの様子

化の苦悩」「江戸時代の成果」「災害援助のあり方」など様々な切り口と多面的な紹介が考えられる。それはとりもなおさず、伝える日本人の側にも新たな意味を持つことにもなる。

日本への親近感や尊敬はまた、同じように古い歴史と伝統を有する自国へのプライドとも表裏の関係にあることが、とくにウズベキスタンで顕著だった。一方で両国は基本的にはまだ共産主義を残している。と同時に程度の差はあれ、ロシアへの反発心や警戒心も内在する。このようなプライドや反発心を、新しい国造りの起爆剤にうまく使うことも考えられないだろうか。

(2) 外国語教材の充実

ウズベキスタンの元研修員ナシバ・ヴァフォクローヴァ氏は、研修の際に日本の公務員法についての資料を求めた。ところがわたされたのは日本語の資料で、残念ながら彼女には「猫に小判」だった。ロシア語がベストだが「せめて英語の資料がほしかった」とは彼女の言葉だ。英語なら読むことができるからである。

ウズベキスタンではいま、大統領令により公務員の20%削減が問題となっている。いかに削減するか、権利はどう守るかなど日本の公務員法を参考にして、自分で国会へ提案したい。ウズベキスタンでは議員以外でも条件を満たせば法案を提出できるため、ナシバ・ヴァフォクローヴァ氏は研修の成果を法案提出に結び付けたいと考えたのである。

こうしたニーズに素早く応えられるように、市場経済化支援のための教材用に、日本についての基本的資料、憲法や刑法・歴史・地理など、また最近で

いえば介護保険法など、を各国語でできるだけ揃えておくが大変有益だろう。各国語を揃えるのが難しければ、少なくとも事実上の世界共通語である英語の基礎資料でよい。これらは中央アジアだけでなく、他の国々にも活用できる。

また研修用の教材など資料は、日本へ行く前に入手しておきたいとの要望があった。研修での質問を用意するなど予習がしたいというのがその理由だ。これはすぐにも実現できるのではないかと思う。

大臣会議のムヒドフ局長はウズベキスタンが人材教育に力を入れつつも、教材の不足が課題であることを指摘していた。1998年からアジア開発銀行（ADB）と協力し、教科書づくりも検討中という。基本資料の作成を進展させて、こうした分野でもJICAは協力できるのではないだろうか。

(3) 中央アジア研究の充実

日本（人）は今日の中央アジアについてはほとんど知らない！実はこれが今回、ウズベキスタンとカザフスタンを訪れての最大の感想である。私自身、現地へ出発する前に両国に関する資料にあたって、いかに知らないかを痛感したし、資料だけではなかなか両国の特徴や違いが実感されなかったことも確かだった。またシルクロードなど歴史に関する資料は比較的入手しやすいが、現代、それも最近事情となると実に心細かった。

この報告を執筆中、中央アジアの一角キルギスでJICAの委託を受けて資源探査中の日本人鉱山技師らが、武装勢力に拉致される事件が起きた。不幸にして、現地の険しい山岳地帯の様子がにわかにクローズアップされることになったが、ここでもいえることは、この地域と日本との日ごろからのかかわりの希薄さである。

1997年7月、当時の橋本龍太郎首相が経済同友会で行った「ユーラシア外交」を中心とする外交政策演説のなかで述べたように、中央アジアを含むシルクロード地域は、日本外交にとってまだフロンティアの領域である。しかしその重要性に着目し、橋本首相はこの地域に対して1) 信頼と相互理解の強化のための政治対話、2) 繁栄に協力するための経済協力や資源開発協力、3) 核不拡散や民主化、安定化による平和のための協力の重視、という3つの方向性を打ち出した。

また2001年8月に発表された「ODAに関する中期政策」も、「我が国はこの地域の地政学上の重要性や、エネルギー資源確保上の重要性を認識し、『シルクロード地域外交』の推進により同地域の安定の実現に協力していく必要がある」とこれを踏襲している。

両国はじめ中央アジア各国を重要と位置づけ、ODA支援を続けていくことは国益にも適うと思うが、そのためには活動の基礎となる社会や歴史、宗教をはじめとする地域研究への本格的な取り組みと、研究者の養成が急務である。シンクタンクや研究所の設立も望みたい。

ウズベキスタンのある専門家は「共産主義体制下の70年間、表面には現れなかった伝統や慣習などに基づく本来のウズベキスタン社会が、いまようやく顔をみせ始めている。ウズベキスタン社会のこうした実態については、ロシアに弾圧されないよう彼ら自身が明らかにしてこなかったし、研究したものもない。その解明はすべてはこれからだ」と述べている。

カザフスタンのT. コズハノフ氏も述べたように、中央アジアは確かに一体性を有しながらも対立・反目もしあっており、一筋縄ではいかない。JICAの支援は基本的には各国別に行われているが、中央アジアのこうした複雑な側面も絶えず念頭に置き、全体を見る視点が不可欠である。

(4) JICA 同窓会ネットワーク

カザフスタンの項で紹介したように、元研修員たちの中で同窓会づくりの構想がある。首都の移転のため残念ながら計画は頓挫しているが、ぜひとも実現させたいプロジェクトである。彼らだけで無理ならば、JICAが積極的にサポートしてはどうだろうか。

米国には有名なフルブライト奨学金による交流事業がある。広島と長崎への原爆投下に衝撃を受けた故フルブライト議員が議会に提出し、成立させたもので、現在では世界約150か国あまりに広がり、約20万人以上の学生、研究者がこの恩恵を受けた。そしてその元留学生たちによる同窓会も全世界に広がっている。特に日本では同窓会活動として財団法人が設立され、米国人奨学生を増やすための募金活動を行っている。フルブライト交流事業が、世界各国

の人材育成にいかに関与したか、米国の対外イメージを高めたかは改めて説明するまでもない。

JICAの元研修員たちによって同窓会がつくられ、点が線となり、さらに面となって行くなれば、日本及びJICAにとっても極めて有意義なことだ。

タシケントの日本大使館のある外交官は、地元の若者のために毎月、自宅でカレー・パーティーを開いている。日本語を学ぶ学生を中心に何十人もが集まってくる。「若い人々は知識欲が旺盛で、希望が持てます」と外交官は語る。そこではウズベキスタンの若者が日本についての情報を得るだけでなく、外交官も彼らを通じて現地の最新情報、雰囲気を得ることだろう。異文化交流に厚みを加えるのは、こうした出会いである。

(5) 派遣者選考の多様性

今回のインタビューでは、JICAの元研修員とともに両国のジャーナリストたちにもかなりの時間を費やした。彼らは当然ながら、元研修員たちの中には日本のことを知らないし、必ずしも日本ファンということでもない。しかしそれだけに一般の人々がJICAの活動にどの程度関心をもっているか、理解しているかを判断するための材料になったと思う。また政府当局者と違って、市場経済化の問題点がある程度客観的に見ることのできる立場にもある。

「ジャーナリストは市場経済化支援の対象者には入っていないが、人選はより柔軟であった方がよい。言論が市場経済化に果たす役割は小さくない。民間の領域をもっと広げたい。また次代を担う意味では若手を積極的に選抜したいが、年齢を理由に切り捨ててしまうのも考えものである。」

ウズベキスタンのサマルカンドで元研修員の鉱山会社社長、ヌルムハマド・アフメードフ氏にインタビューした時のことだ。彼の受けたコースには中央アジアに加えてマレーシアやインドネシアからも参加し、また年齢も離れた人たちが多かった。

「若い人たちのグループとは、私の職位からいってもあわなかった。私は鉱山ビジネスのやり方に興味があったのだが、講座の中には私には必要ないものもあった」

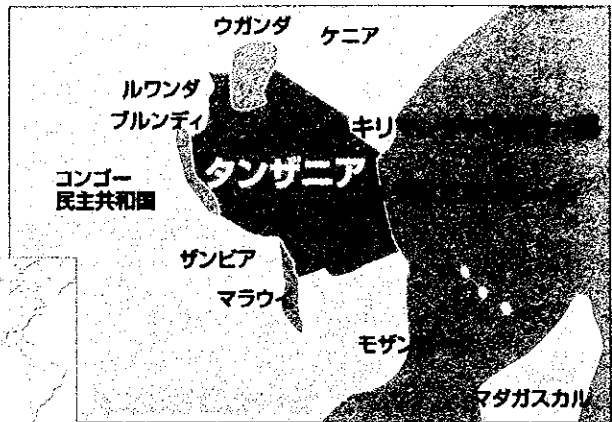
ヌルムハマド・アフメードフ氏がこのように語り出した時、研修コースはミスマッチであり、彼の研

修に対する評価が否定的なものとは受け止めていた。ヌルムハマド・アフメードフ氏は鉱山技師だが、現在は経営者的な役割も求められ、苦勞しているようにもうかがえた。ところが長い長いインタビューを彼は結局、このように締めくくった。

「どこの国へ行っても、新しい人と会うのはどんな場合も有益だ。若い人の中に入って、彼らの仕事を知ったのも良かった。日本で職業上の仲間知り合うことができ、いまでも文通している友人がいる。私を研修に迎えてくれた日本の仲間に感謝したい。ウズベキスタンがいつか日本のようになれば良いと思っている」

研修を生かすも殺すも最終的には研修員の問題だ。しかし彼らの心に火を灯すことができるかどうか、こちら側の役割も決して小さくないのである。そして「後進国の発展を阻む最大の障害は人の問題であるが、その発展の最大の要素もまた人なのである」（服部正也著『ルワンダ中央銀行総裁日記』の結びの言葉）という言葉を変えてかみしめたいと思う。

JICA/UNDP 合同評価 (タンザニア貧困)



実施地域 キリマンジャロ州サメ郡

1. 評価調査の経緯と目的

JICA と UNDP は 1988 年以來、人的交流や共同セミナーの実施、個別のプロジェクトにおける協力など様々な形での協調関係を構築している。1998 年 11 月の年次協議の際には、協力の一環として両機関による合同評価調査が提案され、1999 年 11 月に「貧困」をテーマとしてアフリカで調査を実施することが合意された。このテーマが選ばれた背景には、1998 年 10 月に東京で開催された第 2 回アフリカ開発会議 (TICAD II)¹⁾でも明確に打ち出されたように貧困削減はアフリカ開発の最重要課題であり、JICA は効果的な貧困削減支援を今後さらに強化していく必要があること、また効果的な貧困削減協力のために同分野における JICA、UNDP 両機関の協力関係を強化すべきと考えられること、さらに、UNDP は貧困削減をその活動の全体目標として掲げており、貧困分野の評価においても蓄積があることなどがある。

当初の企画は、アフリカのいずれかの国で JICA の協力プロジェクトと、UNDP の協力プロジェクトの案件それぞれに対し、両機関の合同評価チームが相互評価を行うというものだったが、UNDP 側の都合により、本評価調査は JICA の協力プロジェクトを JICA チームが評価する調査に UNDP 本部からの評価スタッフが参加する、という変則的な形態で実施することとなった。調査対象としては、タンザニアのキリマンジャロ村落林業計画 (以下 KVFP) のフェーズ 2 及びフォローアップ協力 (プロジェクト方式技術協力) を選定した。

評価調査の全体目的は「今後 JICA の協力事業に

おいて貧困対策を促進するための教訓を得る」こととし、そのために現地の人々の貧困観並びに人々が KVFP の成果をどのように認識しているかを知ること具体的な目的とした。さらに、JICA と UNDP が貧困分野における経験を共有することで、両者の将来の協力に貢献することもめざした。したがって、本評価調査は対象プロジェクト自体の評価を意図したものではない。

2. 評価対象案件

キリマンジャロ村落林業計画 (KVFP)

(プロジェクト方式技術協力)

フェーズ 1 1991 年 1 月 15 日～1993 年 1 月 14 日

フェーズ 2 1993 年 1 月 15 日～1998 年 1 月 14 日

フォローアップ協力 1998 年 1 月 15 日～2000 年
1 月 15 日

(うち、フェーズ 2 及びフォローアップ協力を調査の対象とした)

3. 調査団構成

団長・総括：佐藤 寛 アジア経済研究所主任研究員
貧困分析：壽賀 一仁 日本国際ボランティアセンター

インパクト評価：西方 秀世 グローバル・リンク・マネージメント(株)

オブザーバー：Khadijah Fancy UNDP 評価室

評価監理：山本 愛一郎 JICA 評価監理室

なお、国内作業については JICA 評価監理室 井本佐知子が担当した。

4. 調査団派遣期間（調査実施期間）

1999年10月17日～1999年11月11日

5. 評価調査の方法

(1) 対象案件の選定

KVFPでは、半乾燥地における林業技術の開発とともに、特にフォローアップ協力に入ってから、「参加型普及手法」の開発に努め、村ごとに「環境保全委員会」をつくって参加型で植林作業を行うことをめざしている。プロジェクトの概要は表1のとおりである。

貧困対策を目的とはしていない村落林業プロジェクトであるKVFPを事例として調査を行うことになったのは、1) アフリカでは本評価調査実施時点で評価調査対象となり得る貧困削減を主目的としたプロジェクトがなかったこと、2) 今後JICAが貧困削減に取り組むにあたり、貧困対策プロジェクトを実施するのみならず、それ以外のプロジェクトにおいても貧困への配慮が必要となることが予想され、そのような場合にどのように貧困に取り組むのかも重要になる、と考えられたためである。

表1 キリマンジャロ村落林業計画概要

協力要請の背景	半乾燥地が広く分布するタンザニアでは、人口増加に伴う森林の荒廃化、過度な薪炭材採取及び過放牧により、森林（サバンナ林）が急速に減少している。森林の現象を緩和し、地域住民の薪炭材需要に応じていくために、タンザニア政府は、村落林業（薪炭林造成、アグロフォレストリー・システム、飼料木材造成等）手法の導入による半乾燥地における森林造成をめざす協力を我が国に要請した。
プロジェクト目標	森林減少を緩和し、地域住民の薪炭材需要を満たすため、村落林業（薪炭林造成、アグロフォレストリー・システム、飼料木材造成等）手法の導入による半乾燥地における森林造成のための協力をを行う。
プロジェクトの関係者	相手国実施機関：観光天然資源環境省森林養蜂局、プロジェクトオフィス（ナーサリー）職員（カウンターパート） 対象村落住民 対象地域を担当する他の行政サービス担当者（保健、教育、上水、農業、家畜など） JICA 専門家（長期2名（リーダー／村落林業と業務調整／普及手法）、短期数名）
社会関連調査の実績	1996年4～6月に「社会経済調査」短期専門家（コンサルタント）が、対象地域住民の森林に対する意識を調査した。 ジェンダー関連専門家は1997年（派遣者はJICA 専門員）、1998年10月（調査者はJICA ジュニア専門員）の二度にわたって派遣され、後者は「Gender-Sensitive Extension Handbook」をプロジェクト用に作成した。 1999年夏には「参加型評価」の短期専門家（大学教授）が、ワークショップ開催及び「住民参加型質的評価」に関する技術移転を行った。

また、同プロジェクトでは、社会・ジェンダー関連の調査が短期専門家、コンサルタントにより比較的多く行われており、コミュニティーを理解する基礎となる情報の蓄積が他のプロジェクトに比べて多かったことから、後述の参加型手法を用いての評価調査を行うことが可能と判断されたこと、また、プロジェクトの成果や実施された各種調査結果をまとめたワーキングペーパーが多く作成されるなど、プロジェクトの実績が着実に文書化されており、この点でも先進的なプロジェクトとして注目されていたことなども理由である。

(2) 参加型手法の採用

本評価調査は、各種の参加型手法を全面的に用いて評価調査を行ったJICAで初めての事例である。評価の具体的な目的である人々の貧困観やプロジェクトのインパクトに関する認識といった主観的な情報は、苗木の配布実績・植林の生存率・生長実績などの客観的な指標によって把握することは困難であり、直接人々の声を取り入れて評価を行う以外に方法がない。したがって、本評価調査では複数の参加型の調査手法を試みた。

なお、KVFPでは評価調査時のチームリーダーの主導によって、カウンターパートに対して参加型の調査・評価手法の技術移転が試みられており、参加型評価の下地がある程度整えられていたことも、参加型調査手法の採用を可能とした要因である。

(3) 評価調査のデザイン

主として参加型開発の経験を持つ貧困分析団員1名（男性）が「人々の貧困観把握」にかかわる調査のデザインを企画し、開発人類学専攻経歴を持つインパクト評価団員1名（女性）が「プロジェクトの貧困へのインパクトを人々がどのように認識しているか」にかかわる調査のデザインを企画した。また、現地コンサルタント（1名・男性）が主としてインパクト評価団員の指揮下に、調査団の現地調査の全

注1) TICAD II：1998年10月19日～21日、アフリカ諸国に自主的な経済開発を促すとともに主要援助国が今後とも継続してアフリカ開発を支援していく姿勢を示すために、東京にて開催された国際会議。主催は日本政府、国連等。同会議には、アフリカ53か国からムスワティール三世スワジランド国王、ローリングス・ガーナ大統領、モガエ・ボツワナ大統領、ムベキ南ア副大統領（いずれも当時）をはじめとする国家元首・閣僚級50名以上を含め、300人以上が参加した。我が国からも小淵首相、高村外務大臣（いずれも当時）が参加、21日に「21世紀に向けたアフリカ開発：東京行動計画」を採択し、閉会した。

行程に同行し、さらに調査団帰国後の追加調査を実施した。

これに対して団長は「非参加型＝従来型」の評価調査の部分を中心として担当し、現地において関連機関からの聞き取りや、近隣地域で他ドナーが行っている社会開発プロジェクトの状況の聞き取りなどを行い、周辺情報の収集に努めた。さらに、UNDP 本部（ニューヨーク）からは評価部スタッフ1名（女性）が現地で合流した。

最終的な評価デザインは、調査団が現地に到着した後、評価調査を一緒に行う KVFP カウンターパートとの話し合いを経て調整し、また現地で実施した予備的調査の結果を反映して修正を行った（表2参照）。

(4) 調査対象地域の選定

実施地域、対象者の選定などに関しては KVFP に派遣されている JICA 専門家との間で頻繁な意見交換が事前に行われ、JICA 専門家の判断に従ってプロジェクト対象地域の中から調査可能な村落として、キリンジコ・チニ村（sub-village）とメセラニ村（sub-village）の2か所を選定した。キリンジコ・チニ村は農耕民族であるパレ族、メセラニ村は牧畜民族であるマサイ族の居住地であり、両村とも低地にあり気候条件が厳しい。また1996年から両村とも各種社会調査が実施されており、社会状況に

ついて事前の分析がある程度可能であった。いずれも KVFP の参加型の活動の対象地となっている。

また、前記村落での調査に先立って行う予備的調査の実施地として、メセラニ村に近いコンボ村（village）を選定した。コンボ村はメセラニ村と同様マサイ族の居住地であるため、同村における予備的調査は、調査方法のテストであると同時に、マサイ族の人々（特に女性）の多くがスワヒリ語を話さないなどの、参加型調査実施にあたっての諸条件への対応を検討する目的も兼ねていた。

さらに、調査結果のクロスチェック（確認）の実施地として、高地にあり、自然条件やインフラ整備状況などが調査対象村に比べて良好であるキムニユ村（sub-village）を選定した。

6. 調査の実施

評価調査作業には調査団員のほか、JICA 専門家（リーダー、調整員）、KVFP カウンターパート（数名）が参加した。このほかにタンザニアに派遣されている青年海外協力隊員（男女各1名）が、調査団員の通訳などとして参加した。

評価調査作業は主として貧困分析団員及びインパクト評価団員の主導のもとに行われたが、団長、KVFP チームリーダーも適宜コメントを加えた。

村落での調査の参加者は KVFP カウンターパート

表2 評価調査項目と調査手法

調査段階	評価調査項目	調査手法
第一段階： 貧困観調査	<ul style="list-style-type: none"> ・ 貧しい人／家／村とはどんな人／家／村か？ ・ 上であげられた「貧困要因」の中で、どれがより重要な問題か？ 	<ul style="list-style-type: none"> ・ フォーカス・グループ・ディスカッション：住民集会を開き、特定のテーマについて話し合ってもらおう ・ テン・ストーンス：幾つかの選択肢に対し、種や石を使って住民に投票してもらおう ・ 衆目評価：住民集会を開き、投票結果について話し合ってもらおう ・ 参与観察：調査者が調査地に泊り込んで現場を観察する
第二段階： プロジェクト・インパクト調査	<ul style="list-style-type: none"> ・ 過去十年間にこの村の開発のために外部者がしてくれたプロジェクトは何か？ ・ それぞれのプロジェクトで「裨益した人は誰か」「裨益しなかった人は誰か」？ ・ 裨益した／しなかった人はなぜ裨益した／裨益しなかったのか？ ・ それぞれのプロジェクトの結果「被害を被った人はいるか」？ ・ KVFP の活動はどうだったのか？ ・ なぜあなたはプロジェクトから裨益しなかったのか？ ・ なぜあなたはプロジェクトから被害を受けたのか？ 	<ul style="list-style-type: none"> ・ イベント年表作成（フォーカス・グループ・ディスカッション）：住民集会を開き、過去に地域に起こった重大な事件や外部者による援助事業をあげてもらおう ・ イベント影響評価（フォーカス・グループ・ディスカッション）：住民集会を開き、外部者による援助事業からの受益や被害について話し合ってもらおう ・ キー・インフォーマント・インタビュー（個別の住民に対して対面聞き取り調査を行って追加情報を得る）
第三段階： クロスチェック	<ul style="list-style-type: none"> ・ 調査対象村とは自然条件の異なる村において、上記の項目を調査する 	<ul style="list-style-type: none"> ・ フォーカス・グループ・ディスカッション

(男性4名、女性1名)、村のリーダー、一般の村人などで、参加者間の社会的、経済的格差はさほど大きくない。フォーカス・グループ・ディスカッションの参加者は、あらかじめカウンターパートが「×月×日に日本人が来るので、男性・女性各20名ずつを集めておいてくれ」と村長(sub-village leader)に伝えておき、村長の呼びかけに応じた者が集まった。この点で、調査団によるスクリーニングは行われていない。ただし、キー・インフォーマント・インタビューではフォーカス・グループ・ディスカッションに参加していない人にも話を聞いた。

調査で用いた参加型手法の詳細な手順は図1のとおりであった。

(1) フォーカス・グループ・ディスカッションによる貧困観調査

はじめに村の広場の木の下や小学校で全体(男女合わせて)の住民集會が行われ、調査団員の自己紹介、作業手順の説明などが行われた。

その後男女に分かれて「どんな家が貧困な家か」「どんな人が貧困な人か」に関する人々の判断基準を提示してもらった。この作業のファシリテーターはタンザニア人コンサルタントとKVFPローカルスタッフが行い、調査団員は様子を見ることに徹した。ただし必要に応じ、貧困分析団員は主として男性の、インパクト評価団員は女性のグループ討議において

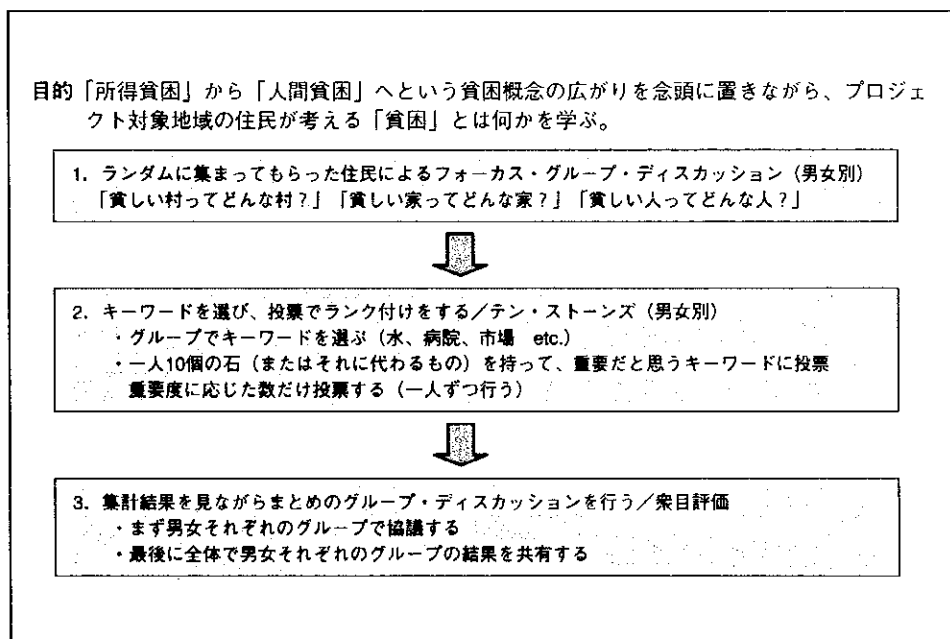
ファシリテーターに指示を与えた。この際協力隊員(女性)が通訳としてインパクト評価団員をサポートした。

なお、このフォーカス・グループ・ディスカッションの問いを「あなたの生活は貧しいか」としなかったのは、自分にかかわる問いを発すると、ドナーを前にして「あれも欲しい」「これも欠けている」といった要求が多く出される結果になりがちだからである。したがって、できる限り三人称で「貧困」を語ることで、より正確な「貧困観」を引き出そうとしたのである。

また、団長は村長と個別の聞き取り調査を行い、協力隊員(男性)とKVFPスタッフが通訳としてこの作業をサポートした。この個別聞き取り調査の第一の目的は、村長がグループに入ることによって、他の参加者が発言しにくくなる可能性を考慮し、村長をグループ討議から引き離すことにあった。同時に、村の開発にかかわる歴史的経緯に関する情報を収集する目的もあった。

ちなみにこのフォーカス・グループ・ディスカッションに先立ち、調査団とKVFPスタッフとの間で「貧困」という言葉に相当するスワヒリ語を何と訳すか、をめぐる議論があった。英語のpovertyに対応するスワヒリ語はいくつかあり、それぞれのニュアンスが異なるためにどれを用いるかで、引き出さ

図1 貧困観調査のフローチャート



れる人々の答えが変わると考えられたからである。

(2) テン・ストーンズ

前述のフォーカス・グループ・ディスカッションで抽出された「貧困」にかかわる10あまりのキーワード（例えば水、教育機会、農業生産・農地の不足、市場へのアクセス、助け合いの欠如、家畜の病気など）を男女別々に書き出し、この一覧表を前にやはり男女別に参加者にランキングをしてもらった。このとき参加者一人ひとりに10個ずつの種・小石などを持ってもらい、本人の感じる「重要度」に応じてキーワードに石、種などを置いてもらう（1か所にいくつの石を置いてよい）ので、この手法は「Ten Stones」と呼ばれる（すなわち一人が10票ずつ持ち、重要度に応じて重みづけをするのである）。

なお、通常この「テン・ストーンズ」は参加者全員が地面に置かれた表（地面に直接書く場合もある）などを囲んで同時に行われることが多いが、今回の調査では互いの投票行動が影響しあう可能性を低くするため、またどのようなバックグラウンドの人がどのような投票行動をとるかをチェックするために、一人ひとりを作業場所に呼び込んで投票してもらう方式を採用した。また、前の人投票の結果が次の人の投票結果に影響を及ぼすことを避けるために、これまでの投票結果（石の数）は新聞紙などで隠したうえで投票してもらった。

(3) 衆目評価（フォーカス・グループ・ディスカッション）

このテン・ストーンズの結果（例えば1位／水／47票、2位／学校／42票、・・・）を、男女合同のフォーカス・グループ・ディスカッションの場で発表し、その結果に対する住民のコメントを聞いた。

(4) テントによる泊まり込み参与観察

これらの参加型手法と並行して、「参与観察」型の手法として調査団員による調査村への泊まり込みも行われた。当初はホームステイを考えたものの、村人の家の様子や、食事や水の調達で多大な迷惑をかけることが懸念されたため、調査団がテントを持ち込み、村の広場に張って一晩を過ごした。この泊まり込み参与観察は、調査村の昼間の様子と夜の様子がどのように異なるのかを知る目的で行われた。調査村は近郊の町から片道2時間以上離れているの



調査団はこのようなテントを持参して泊まり込みで参与観察を行った

で、朝や夕方村の様子を見ようと思うならば、村に泊まり込まなければならないのである。また、この泊まり込みを実施することで村人の調査団に対する警戒心を緩和し、第二段階の調査を実施しやすくする効果もねらっていた。

(5) イベント年表作成（フォーカス・グループ・ディスカッション）

翌週、再び村に出かけ、やはり男女別のフォーカス・グループ・ディスカッションを行った。なお、マサイ族の居住地であるメセラニ村ではスワヒリ語ではなくマサイ語を利用する必要から、他の村のマサイ語を理解する女性がファシリテーターを補助するために招かれた。

評価調査第二段階の最初の作業として、「この村で過去10年間に起きた大きな事件を3つほどあげて下さい」と問いかけた。これは、KVFPプロジェクトが実施されてきた期間に相当するが、次の段階で「過去の援助事例」をあげてもらうための準備作業である。

このようにして、3つか4つの事件があげられた後、「過去10年間に村の外部者が村の開発のために（貧困を解決するために／発展のために）行った事業をあげて下さい」と問いかけた。ここでの外部者とは「村人以外の人」という意味であり、外国の援助実施機関（JICA、国連機関、外国NGOなど）のみならず、タンザニアのNGO、タンザニア政府機関なども含まれる。

(6) イベント影響評価（フォーカス・グループ・ディスカッション）

次に、前記の作業であげられた10あまりの「外部者による援助事業」のそれぞれについて、「誰が受益したか」「誰が受益しなかったか」「誰がネガティブな影響を被ったか」をフォーカス・グループ・ディスカッション形式で話し合ってもらった。

例えば学校建設では、「誰が子どもを学校に行かせているか」「行かせていない人はいるか」「いるとすればその理由は何か」また「子どもを学校に通わせることで親はどんな利益を得ることができたか」などについても話し合った。

同様にKVFPが配布した苗木については「誰が受け取ったか」「誰が受け取らなかったか」「受け取らなかった理由は何か」「誰が育てることに成功したか」について質問し、話し合いのなかで答えてもらった。

この段階は、本調査のなかで最も「参加型評価」の色彩が強い。ここで重要なのは人々に直接「KVFPの効果はどうだったか」と問うのではなく、

誰が受け取ったか、受け取らなかったか、というような具体的な事例を通して、人々に彼らの認識を語ってもらうことにある。

なお、これら一連のフォーカス・グループ・ディスカッションのファシリテーターは現地コンサルタントとKVFPスタッフ（女性）が中心となって行った。

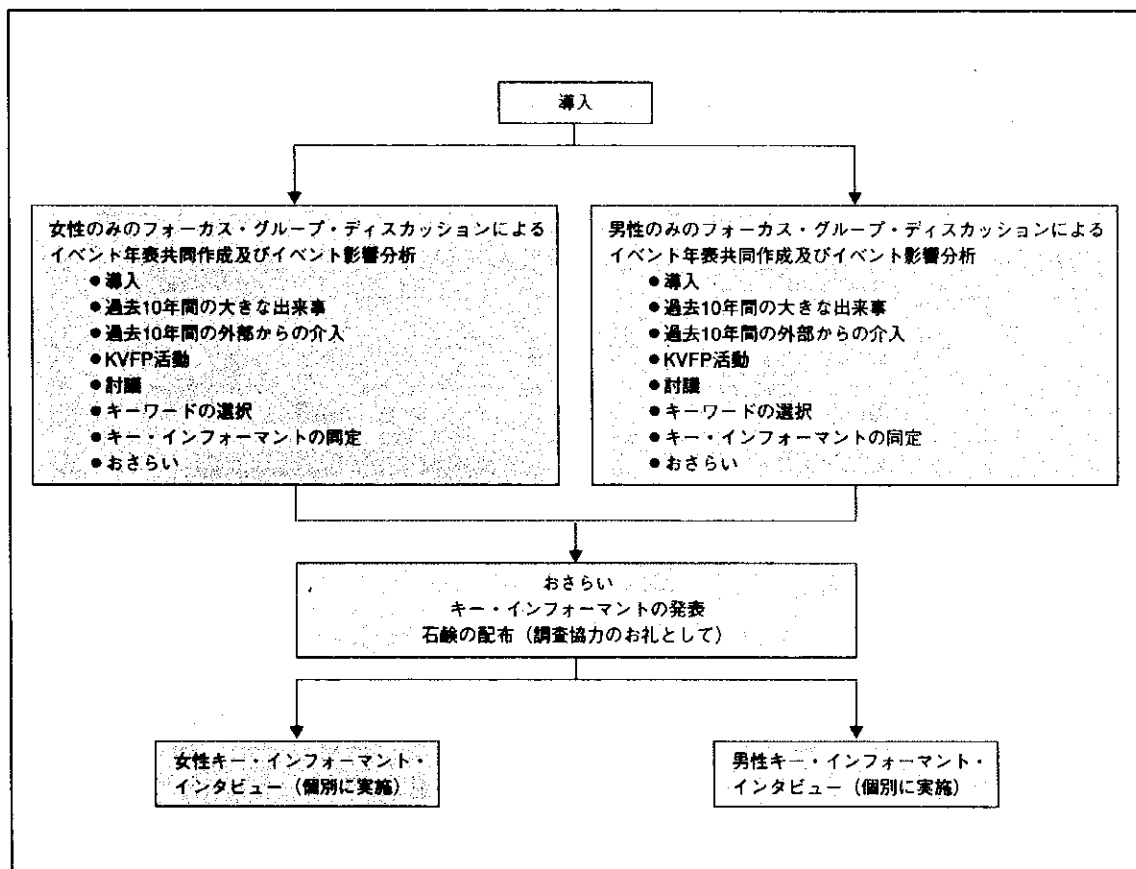
調査の最後に、一連の調査を実施した村とは異なる自然条件（降雨があり、水が容易に入手できる）のキムニユ村に出かけて、調査結果のクロスチェックを行った。ここでは調査村で得られたデータが他の村においてどの程度の妥当性をもっているかを確認することが目的であった。

7. 評価結果

(1) ドナーの貧困観と人々の貧困観

本評価調査から明らかになったことの第一の点は、「ドナーの貧困観」と「人々の貧困観」の間にはギャップがある、という点である。これは参加型評価によってしか確かめられない点であったと考えられる。

図2 インパクト調査のフローチャート



例えばドナーが常に「貧困削減」策の柱に据えてきた「所得の増加」や「経済状況の改善」は、必ずしも人々の貧困観と一致した方策ではないことが明らかになった。今回の貧困観調査では村人たちから「金銭」関連項目がほとんどあがってこなかったことは興味深い。(今回の調査では「あなたは貧困ですか」という聞き方をせず、三人称で貧困を語ることで人々の一般的な貧困観を浮かび上がらせようとしたため、「金銭」関連の項目があがりにくい傾向にあったことは考えられる)。

第二に、近年欧米の二国間援助機関や国際機関が「貧困対策」のなかで強調する「エンパワーメント」などの社会的公正 (good governance に集約される「民主的諸概念」を含む) に関する項目もほとんど住民側から提起されることはなかった。これもドナーの貧困観・貧困対策と人々の貧困観のギャップとしてとらえられる。村人たちにとっては、少なくとも主観的には「エンパワーメント」と「貧困の解消」をつなぐロジックは存在しておらず、やはり「水」「学校」「保健医療施設」などの物質的ニーズがまず最初にあげられる。

長期的には社会的公正が貧困脱出にとって重要な要因になるとしても、前提条件としての物質的ニーズが満たされない限り、社会的公正 (民主化など) への関心は低いという事実をドナーは軽視すべきでないだろう。

なお、キリンジコ・チニ村の女性のフォーカス・グループ・ディスカッションでは、「貧しい村」の特徴として「男性が女性の話を聞かない」という発言をしたものがあつたが、後のテン・ストーンズの投票項目としては支持されなかった。

(2) 男女差と地域差

男女別のフォーカス・グループ・ディスカッションと投票によって、同じ社会環境に生活しながら、男女の「貧困観」「欠乏しているもの」に対する認識が異なることが明らかになった。もちろん、「水」「病院/診療所」「学校/教育」は村の違い、男女の違いにかかわらず高い関心があるが、例えばキリンジコ・チニ村の男性にとっては「農業 (その生産の側面)」に比較的関心が高いのに対して、同じ村の女性にとっては「製粉機 (生産した穀物の加工)」や「市場 (その販売)」への関心が寄せられている (表3参照)。

また、村にとっての「重大事件」が何であるかも、男女によって認識が異なる。同じくキリンジコ・チニ村の男性にとっては「草原の火事」が重大事件であり、女性にとっては「家畜の病気の流行」のほうが関心をよんでいる (表4参照)。

さらに「外部からの援助」を列挙するとき (表5参照) KVFP が周辺住民用に設置した「水汲場 (water point)」をあげたのは、キリンジコ・チニ村の男性のみであった。この水汲場はメセラニ村から

表3 男女の貧困観 (フォーカス・グループ・ディスカッション結果)

質問	キリンジコ・チニ村		メセラニ村	
	男性	女性	男性	女性
貧しい村とは?	生活用水がない 学校がない 診療所がない 肥沃な土地がない 食糧備蓄がない 衣服がない 家畜がない 開発のための人材が少ない	生活改善のための水が不足/ 水場から遠い 学校がない 診療所がない 製粉機から遠い 店/市場から遠い 働く場所がない 開発に興味がある人がいない/ 女性の話を聞かない	診療所がない 水がない 道路がない 学校がない 農地がない 市場がない 商売がない/売るものがない	水がない 病院/診療所がない 道路がない 家畜の薬がない 教育機会がない 働くための道具/機械がない、 トラクターがない 農地がない 能力が不足している
貧しい人とは? (メセラニ村では「貧しい家族/人とは?」)	安全な水がない 教育へのアクセスがない 医療を受けられない/健康状態が悪い 肥沃な土地がない 食糧がない 衣服がない 家畜がない 良い家に住んでいない 組合がない	発展するための努力を継続しない (一貫性がない) 水不足	子どもを病院に連れて行けない 子どもを学校にやれない 農地がない 家畜がない 売るものがない 家畜への薬がない 子どもに服を買えない 食糧がない	子どもに教育を与えられない 店を運営するためのアドバイスが少ない 女性に意思決定権がない 農業がない 家畜がない 息子が多い (資産を分配しなければならぬ)

遠いのでメセラニ村の人々に指摘されないのは当然であるとして、通常水汲は女性の仕事であるにもかかわらずキリンジコ・チニ村の女性がこれを認識していないのは意外であったが、理由はこの水汲場が彼女たちの生活圏の外にあるからであった。キリンジコ・チニ村の女性は彼女たちの生活圏の中で従来からの水汲場へは未舗装の道を歩いていく。一方新たな水汲場は、村からの距離は遠いがアスファルト道路沿いなので自転車で行けば、はるかに短い時間で水が調達できる。しかし、この地域では自転車を利用するのは男性だけであり、したがってキリンジコ・チニ村でこの水汲場を利用できるのは男性に限られるのである。

貧困観の地域差については、キムニュ村にて行わ

れたクロスチェックによって、人々の居住条件によって貧困に対する認識も異なることを確認した。キムニュ村は自然条件などが調査対象2村に比べて恵まれており、政府サービスのインフラも整っている。このことを背景として、同村であげられる「貧困キーワード」は、「水」「学校」など言葉としては調査対象2村であげられるものと同様だが、例えば「水」の意味するものはキリンジコ・チニ村やメセラニ村では生活用水であるのに対し、キムニュ村では灌漑用水であるという違いがみられた。同様に、「学校」についても、調査対象2村では小学校へのニーズが高かったのに対し、小学校がすでに整備されているキムニュ村では幼稚園の不足が「貧困キーワード」としてあげられた。

表4 過去に地域に起こった重大事件（フォーカス・グループ・ディスカッションによるイベント年表作成結果）

キリンジコ・チニ村		メセラニ村	
男性	女性	男性	女性
1996~97 干ばつ	1996~97 飢饉	干ばつ	1982 地震
1998 草原の火事	1997 豪雨	地震	1990 マラリア
1998 豪雨	1999 家畜の病気	家畜の病気	

表5 過去10年間に外部者が行った援助事業（フォーカス・グループ・ディスカッションによるイベント年表作成結果）

キリンジコ・チニ村		メセラニ村	
男性	女性	男性	女性
1990 ●KKKT（教会）による井戸供与	1982 ●ワールドビジョンによる井戸建設	1990 ●KKKT（教会）による井戸供与	1995 ●KVFPによる苗木配布
1992~99 ●KVFPによる苗木の配布	●ある個人による教会屋根の寄付	1991 ●州政府による移動診療サービス	1995 ●KKKTによる教会建設
1994 ●KVFPによる家畜の飼場設置	？ ●KVFPによる家畜飼場設置	1998 ●KVFPによるトタン板100枚の供与（学校屋根として）	1997 ●学校建設開始
●タンザニア政府による家畜用薬品の供与	？ ●KVFPによる苗木配布の開始	●教育省による学校建設用資材の供与	1998 ●学校建設完了
●タンザニア政府による、井戸建設用資金調達への許可	1997 ●KVFPによる、学校建設用のレンガを作るための水の提供	●机25脚の供与、（誰からかは覚えていない）	1999 ●教会による給水ポンプ供与
1997 ●タンザニア政府による食糧援助	？ ●タンザニア政府によるメイズの配給	●KVFPによる苗木配布	●KVFPによる学校屋根の供与
		●KKKTによる教会建設のアドバイス	
		●女性の商店グループ結成のアドバイス（誰からかは覚えていない）	
		●安価なレンガ作りの訓練（誰からかは覚えていない）	

（注）下線はKVFPの活動

重大事件についての年号は必ずしも正確に記憶されているわけではない。例えばキリンジコ・チニ村の「豪雨」は同じものを指すと思われるが、男性は「1998年」と記憶し女性は「1997年」と記憶していた。しかし本調査では、過去に行われた援助活動を思い出すときのきっかけとして「重大事件」を取りあげてもらったのであり、年代に正確を期す必要はなかった。同様に、キリンジコ・チニ村の女性たちは一つひとつの援助がいつ行われたかを正確に記憶していなかったが、ここで大切なのは出来事の順番と、彼女たちの記憶のなかでどれだけ印象深くどらえられているかであり、正確な年代は特に必要ない。実際のフォーカス・グループ・ディスカッションでは、正確な年号を知らないことを指摘することでインフォーマントが「引け目」を感じて発言を控えるおそれもある。したがって不必要な正確さをここで求める必要はなく、人々が記憶しているままを聞き取ればよいのである。

また、キムニユ村では「農業投入財」「農地」「灌漑用水」など農業に関連する「貧困キーワード」が多くあげられたことは、同村では調査対象2村と比べて農業が広く行われていることを示唆している。

また、調査対象の2つの村の間でも、メセラニ村では男女とも「道路」が高い得点を得ているのに対して、キリンジコ・チニ村では問題としてあげられていないのは、村によってインフラの整備状況、町へのアクセスの難易度が異なることを反映している。また、キリンジコ・チニ村の男性から「衣服」という指摘があるのは、町へ出かける頻度と関連があるのかもしれない。

このように、同じ地域内であっても人々の認識する貧困の要素は、コミュニティーによって、またジェンダーに応じて異なることがある。したがって貧困削減のための活動はこうした差異を十分に理解したうえで慎重に検討されなければならない。

(3) プロジェクトのインパクト

イベント年表を作成した際に、外部者が村の開発のために行った事業として一番にあげられるのは「学校建設」「井戸掘り」などであった。そして、村人の側からはKVFPの活動である「苗木の配布」「村の環境保全委員会の設立」はなかなかあがってこない。調査団側からの誘導があつて初めてこれら

表6 貧困要因と KVFP プロジェクトによる介入の関係 (調査結果をもとに調査団が作成)

貧困キーワード (総票数)	キリンジコ・チニ村	
	男性	女性
水 (101)	家畜の水飲み場の設置 生活用水の供与	家畜の水飲み場の設置 学校建設のための水供与
教育/学校 (80)	—	学校建設のための水供与
診療所/病院 (80)	—	—
農業 (27)	—	—
製粉機 (21)	—	—
食糧の配給 (16)	(タンザニア政府の援助あり)	(タンザニア政府の援助あり)
家畜飼育/家畜の病気 (11)	家畜の水飲み場の設置	家畜の水飲み場の設置
助け合いの欠如 (11)	—	環境保全委員会 (VECC: 参加型で植林を行う住民組織) の開始
衣服 (8)	—	—
市場/小規模の商売	—	学校建設のための水の供与 (注1)
良い家 (5)	—	—
干ばつ (4)	—	—
アドバイス (0)	環境保全委員会 (VECC) を通じた、植林についての助言	(教会による援助あり)

貧困キーワード (総票数)	メセラニ村	
	男性	女性
病院 (127)	学校屋根の供与 (注2)	—
水供給 (117)	(教会による援助あり)	(教会による援助あり)
道路 (72)	—	—
学校 (44)	学校屋根の供与	学校屋根の供与
家畜飼育/家畜の薬 (21)	—	—
道具 (9)	—	—
農業 (7)	—	—
市場/小規模の商売 (7)	—	—
アドバイス (5)	学校屋根の供与 (注3)	—
製粉機 (3)	—	—
家族の調和	(教会の存在)	—
信仰 (2)	(教会による援助あり)	(教会による援助あり)
女性の自由 (2)	—	—

(注1) 村に学校ができることで、これまで他の村に寄宿させていた子どもを自宅から通学させられるようになり、家事を手伝ってもらうことで女性が他の収入活動に時間を振り向けられる。

(注2) 学校を妊婦検診などに使える。

(注3) 村に学校ができることで、常駐する教師から様々なアドバイスを得られる。

の項目が思い出されるのである。このこと自体が、人々にとってKVFPが与えたインパクトに対する認識が低いことを示している。おそらく、KVFPプロジェクトに絞ったフォーカス・グループ・ディスカッションをしていれば、こうした項目は村人から即座にあがってきたと考えられる。

一方、村人の「貧困」問題に対しては、プロジェクトの付加的な活動（学校建設への支援や水問題への支援）が大きく貢献していることが判明した。表6のとおり、テン・ストーンズ手法によりあげられた13の「貧困キーワード」（貧困要因）のうち、キリンジコ・チニ村では6つ、メセラニ村では3つが、KVFPによる活動と直接的・間接的に関係がある。また、いずれの村でも最も多く票を獲得した貧困要因に対して、KVFPが活動を行っている。

調査結果から総合して考えられる、KVFPの各活動の人々へのインパクトは次のとおりである。

1) 苗木の配布

調査に参加した人々の多くが、KVFPが苗木を配布したことを感謝していたが、上述したように、この活動が外部からの援助として自発的にあげられることはなかった。これは、調査地域では水や教育といったより基本的なサービスの欠如が顕著であるためと考えられる。また、水不足や虫害などのために苗木の生存率は低いことも、苗木の育成に対する人々の認識が低いことの原因と思われる。キー・インフォーマント・インタビューを行った数名の住民は、植林についての訓練が必要であったと指摘した²⁾。

もっとも、人々は木を植えることについては熱心であった。これは、KVFPが苗木を配布したことで、人々の間に「木は自然に生えるだけでなく、自分で植えることができるものだ」という意識を根付かせたためであると考えられ、KVFPの大きな貢献の一つであるといえる。人々は日陰、材木、食糧、薬などの木の利用方法もよく知っており、もし木の成長に必要な環境（とりわけ安定的な水の確保）が整えられれば、植林活動が「貧困キーワード」である「食糧の供給」「市場」「家畜飼育」「干ばつ」などの状況改善に貢献すると考えられる。

したがって、苗木の生存率を高め、植林を促進



住民集会でのテン・ストーンズによる貧困観の調査

して貧困問題の改善に貢献するためには、配布した苗木を受け取った住民に対し訓練を行い、また水が容易に入手できるようにして苗木を育てることへの関心を高めることが効果的であると考えられる。

2) 環境保全委員会 (VECC)

VECCは、村落における植林活動を推進するために、KVFPの支援により村に設置された組織である。人々の認識のなかでは、VECCの貧困に対するプラスのインパクトは限られており、フォーカス・グループ・ディスカッションの際にもファシリテーターの誘導によってはじめてVECCの存在が指摘される程度であった。

もっとも、キリンジコ・チニ村では、VECCは比較的によく住民に知れわたっており、村とKVFPをつなぐパイプ役とみなされている。VECCが植林活動を目的としていることも認識されており、VECCの働きかけにより植林が成功したと話す女性もいた。また、キリンジコ・チニ村の女性による討議では、VECCは「貧困キーワード」の一つである「人々の助け合い」を促進するものとみなされた。

一方、メセラニ村ではVECCは活発ではなく、その存在を聞いたことがない回答者もいた。このようにVECCの重要度が村によって異なる背景としてKVFPが指摘しているのは、VECCは当初、他のKVFP実施地域において住民の主導により形

注2) ただし数名の住民によれば、すでにKVFPは苗木の生育や植林についての助言を人々に対して行っている。

成されて成功を取めたために、カウンターパートの多くが無条件にこれを他の村に普及したということである。この例が示すように、新たな住民組織を形成しても人々の意志が存在し、期が熟さなければ、期待された目的を果たすことは難しいといえる。

3) 学校建設への支援

KVFPは、キリンジコ・チニ村において学校建設のために必要なレンガ製造用の水を提供した。また、メセラニ村では学校の屋根材としてトタン板100枚を調達した。住民がこれらの支援に感謝し、貧困問題の改善のためのプラスのインパクトととらえていることは、これらがフォーカス・グループ・ディスカッションの際に頻繁に指摘されたことから明らかである。

村に新たな学校が建設されることで、子どもが他の村に寄宿せず自宅から通学できるようになり、生活費が節約できる、子どもにより目を向けられる、といった効果が人々に指摘された。さらに、子どもが家事を手伝えるようになることで女性の労働が軽減され、空いた時間を収入向上活動などにあてることができるという意見もあげられ、KVFPによる支援が間接的にはあるが「小規模の商売」という「貧困キーワード」にも関与しているといえる。

もっとも、これらの支援のインパクトは、授業料やその他の費用が払えないなどの理由で学校に行っていない子どもには届かない。また、KVFPが支援した新規小学校は低学年のみを受け入れる予定であるため、年齢の高い児童もプロジェクト

の便益を受けられないことになる。

一方、メセラニ村では、学校の屋根は日陰を作って村会や家畜の休憩場所となり、また学校は妊婦検診などをプライバシーに配慮した形で行えるといった、教育施設としての目的以外の効果が住民から指摘された。この意味では、KVFPによる支援は間接的に「病院」というキーワードにも関与している。さらに、メセラニ村では、新たな学校が村にできることで、教師からの様々なアドバイスを受けることができるようになる、という効果もあげられた。

4) 家畜の水飲み場の設置

KVFPが家畜の水飲み場を設置したことで、キリンジコ・チニ村では放牧のために移動する距離が短縮された（ある男性は、移動距離は15Kmだったのが3Kmに短縮されたと話した）。なお、家畜の水飲み場は、KVFPが村に隣接するムコンガ地区に展示林を設置するために、周辺住民が従来利用していた土地を閉鎖せざるを得なかったことの補償措置として設置されたものであるが、住民はこれを単純に一つの援助事業ととらえているようであった³⁾。

5) 公共給水ポイントの設置

キリンジコ・チニ村の女性はKVFPが設置した公共給水ポイントをほとんど利用していないことは上述のとおりだが、調査団は、毎日20名近くの女性がこの給水ポイントに水汲みに来ていることを確認した。これらの女性は近隣の他村に住んでいる可能性もあるが、いずれにしろ給水ポイントは周辺住民にプラスのインパクトをもたらしている。

なお、この給水ポイントを設置したことも家畜の餌場と同様、ムコンガ展示林の設置に伴う土地閉鎖の補償措置であったが、人々はこれを追加的な援助の一つとして認識していた。

6) その他の活動によるインパクト

以上のような、いわば正式なプロジェクト活動以外にも、KVFPはプロジェクトの車に村の住民を乗せたり、住民の要望を郡政府に伝えるなどの支援を随時行っている。また、専門家との交流を通して住民が新たな情報を得ることもある。これらの活動はプロジェクトの専門家やカウンターパ



調査対象村の子供たち

ートと住民の間に信頼関係を構築することとなり、結果的には本来のプロジェクト活動に対する住民の関心を高めることに貢献している。

8. 教訓・提言

(1) 他のプロジェクトへの教訓

1) 貧困の多面性の考慮

本評価調査において、人々の貧困に対する認識には多くの側面があり、それは男女や地域によって異なることが確認された。したがって、貧困削減のためのプロジェクトを計画する際には、そのような貧困の多面性を考慮し、対象地の個々の状況に合った内容を策定する必要がある。ある村で成功した環境保全委員会（VECC）がメセラニ村で機能しなかった例にも見られるように、画一的なプロジェクト活動は、必ずしも対象地の貧困要因に働きかけるものではないことを考慮すべきである。

2) 社会的側面への配慮

元々、KVFPは純粋に技術的な林業プロジェクトであり貧困削減プロジェクトではない。したがって、貧困削減に対して直接的に介入することもあまり明確には意図されていなかった。しかし、最低限のニーズが満たされなければ、人々は木を植えようとしなないということが専門家に認識されるようになり、植林活動の前提としての生活条件の改善が図られるようになったのである。

今回の評価調査において、KVFPが植林活動を促進するために行った「付加的」な活動やその他様々な支援（プロジェクトの車に住民を乗せるなど）によって、貧困削減にもプラスのインパクトを与えていることが確認されたが、それらの活動が実現し、インパクトが発現したのは専門家個人の関心や能力によるところが大きかったため、このままではJICAの組織的な教訓（Institutional Memory）として蓄積されないおそれがある。

このような事例から引き出される教訓の第1は、どのような形のプロジェクトであれ、どのような専門技術を持つ専門家であれ、JICAから派遣される専門家は地域住民の生活条件やニーズに対しての注意力・感受性を高めるべきであるということである。

また第2の教訓は、このようにして社会的な問題などが発見された場合には、専門家個人の裁量や予算費目の読み替えなどによって解決を図るのではなく、一定の条件を満たせばプロジェクト活動の一環としてこれら社会的側面への配慮・対策を組み込んでいけるようにすべきであり、そのための方途をあらかじめ用意しておくべきだということである。

(2) JICAの取り得る貧困対策アプローチ

これまでJICAが行ってきた技術協力は、いずれもセクター別アプローチに分類され、KVFPも例外ではない。前述のように、貧困削減という観点からは、特定のセクターへの技術協力が多面的な貧困問題に与えるインパクトは限られている。そのため、他のドナーは「統合アプローチ」「マルチセクター・アプローチ」などという名前のもと、複数のセクターにまたがる貧困削減プロジェクトを実施している。しかし、一つのプロジェクトがすべての貧困要因に関連するセクターを包含するのは実際には不可能である。タンザニアでも、貧困対策が独立以来の一貫した優先課題であることから、政府及び多くのドナーが様々な貧困削減のアプローチを試みてきたが、完全な「統合アプローチ」を取っているプロジェクトはない。

また「統合アプローチ」に対する考え方もドナー機関の本部と草の根レベルとは異なっており、草の根レベルでは、複数セクターを統合するというよりは、小規模金融、プライマリー・ヘルスケア、井戸掘りなどの住民の生活に密着した活動を「導入点」とし、徐々に他のセクターにも活動を広げていくという戦略を取っている。このような戦略は、貧困削減に対する実践的な統合アプローチであるといえる。

注3) 展示林設置に伴う土地の閉鎖は、地域の慣習であるMlimbikoという制度の形をとって行われた。Mlimbikoは、天然資源を保護するために、一定期間住民が特定の資源利用を停止するという取り決めを自発的に行うものである。この取り決めを遵守するための委員会が設置され、違反者には罰則も科される。Mkonga展示林に隣接するキリンジコ・チニ村の住民は、展示林が自然林及び人口林を違法伐採や家畜による被害から保護するものとして、Mlimbiko制度の採用に合意した。評価調査団はMkonga地区の閉鎖によるマイナスのインパクトがないかどうかについても調査対象村及び近隣の地区において若干の聞き取り調査などを行ったが、特にマイナスのインパクトは見られなかった。ただし、悪影響がなかったという結論を出すためには、より詳細な調査を実施する必要がある。

一方で、JICAのセクター別アプローチは、特定のセクターについての技術移転の豊富な経験と蓄積を持っているという利点がある。この利点を生かしながら上述したような実践的な統合アプローチを取り入れ、あるセクターにおける技術移転を「導入点」とし、地域の人々のニーズに応じて徐々に活動範囲を他のセクターに広げていくという、貧困削減のための支援方式が考えられる。

ただし、JICA及び先方政府の実施機関のセクターが縦割りの組織体制では、例えば林業プロジェクトが飲料水供給に関する支援を行うための予算を持つことは一般的に難しい。しかし、今回調査を行ったKVFPの例に見られるように、学校建設や家畜飼育の支援など、プロジェクトの本来の目的（植林）からみると付加的な活動が貧困削減に効果的である場合がある。ただし、こうした付加的な活動は現場と本部担当部署の例外的に柔軟な対応の結果であり、現在のJICAの体制のなかでは例外的な事例として再現可能性は低い。したがって、効果的な貧困削減プロジェクトを実施するためには、JICAが現在のセクター別の技術移転に関する強みを失わずに、他のセクターに対しても協力できるような柔軟性を持つという方向性が考えられる。すなわち、どれほど地域を小さく限定したとしても、単一の「貧困削減プロジェクト」ですべてのセクターを包含しようとするのはあまりに意欲的であり、現実性が低い。むしろ、地域住民が必要としている（必ずしも最もニーズが高いものである必要はない）特定のセクターにおいて、着実かつ持続可能な技術・制度・メンタリティー・構造物などを根付かせることを第一の目的とした活動を行い、その活動のなかで見えてくる様々な社会的問題、貧困関連の課題を把握して、第一の活動と並行して次の活動に広げていく、そうした「段階的セクター越境」のアプローチが考えられてよいのではないだろうか。

KVFPプロジェクトの経験からいえることは、「林業」プロジェクトとして成果をあげることが「ひいては貧困削減に寄与する」というような従来型の理解ではなく、JICAのような比較的投入金額の大きい援助プロジェクトはどのセクターのプロジェクトであれ、必ず周辺のセクターに様々な波及効果をもつのであり、そうであれば本来のセクター



住民集会の様子

（この場合は植林）の活動と並行して、そのセクターと何らかのつながりがあり「人々の貧困観」に関連している他のセクターにも漸進的に（一気にではなく）手を広げる「余裕」が必要である、ということではないだろうか。そしてこの「余裕」には資金的な手当てもさることながら、JICAの当該担当部署（医療、農業、水産、鉱工業など）の境界をまたぐプロジェクト運営と、そのための人材（社会配慮、社会調査、貧困対策など）を（短期専門家としてであれ）活用する見識が含まれる。

貧困削減に一つのセクターの技術だけで立ち向かうことは困難であるから、理想的には「マルチセクター」「統合アプローチ」が望ましい。しかし一気にそのようなプロジェクトに取り組むことは現実的ではない。そこでJICAにあっては当面は「特定セクター＋社会配慮」というアプローチで取り組むことは可能ではないだろうか。

特定セクターの活動を核にしつつ、社会配慮の範囲を少しずつ広げていく、そのなかで他セクター、他のドナー、他の地域での活動との協調の可能性を模索していくことができよう。この場合、「社会配慮」はいくつかのセクターを橋渡しする「ジョイント」の機能を果たすことができると思われる。ここでいう「社会配慮」とは「貧困者を一義的な対象とした」活動、あるいは「女性を一義的な対象とした」活動のように特定の社会的弱者に働きかけることを指すのではない。無償資金協力によるインフラ建設であれ、プロジェクト方式技術協力による「研修センター」運営であれ、一見「社会開発」と無関係に見えるプロジェクトでも、その施設やプロジェクト

活動の成果ができるだけ多くの受益者に得られるよう、またそのプロジェクトから直接・間接的な被害を被る人が最小限となるよう、プロジェクト活動の内容を吟味することをここでは「社会配慮」と呼んでいる。

例えば新たな「母子保健センター」を建設するとき、その立地、施設設計、スタッフ構成などによって貧困層がアクセスしにくい結果とならないよう配慮することなどが考えられる。こうした配慮は必ずしも「貧困削減」に直接寄与するとは限らないが、個々のプロジェクトにおけるこうした社会配慮の積み重ねが、「貧困削減」に結びつく環境を整備することにつながり得るのではないだろうか。

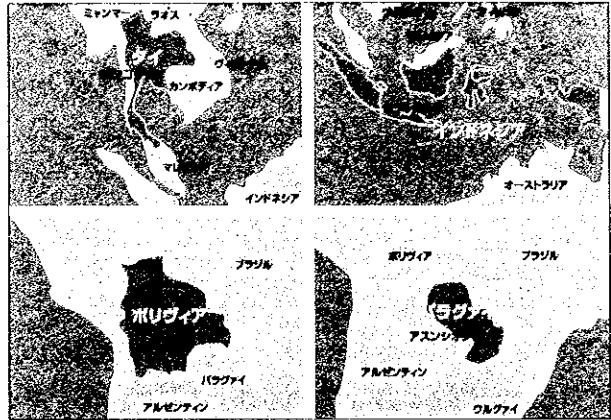
JICAのアプローチは「あまりに技術志向である」との批判を受けてきた。JICAの技術移転において、社会的側面への配慮が弱いのは事実であるが、だからといって技術志向的なアプローチ自体の有効性が低いわけではない。今後、JICAが貧困削減のための社会的配慮をその技術的なアプローチに付け加え、さらに技術協力プロジェクトのなかでセクターの境界を越えることができるような柔軟性をもてば、「技術志向的な貧困削減アプローチ」は、セクター統合的な貧困削減アプローチと同様に効果的なものとなるであろう。

9. 評価結果のフィードバック状況

本評価の結果を広く国内の援助関係者やODAに関心のある市民にフィードバックするため、一般参加によるJICA評価セミナー「JICAの協力と貧困削減」を2001年11月17日にJICA国際協力総合研究所にて開催した。

開発調査の フォローアップ評価

実施地域 タイ、インドネシア、ボリヴィア、パラグアイ



1. 評価調査の経緯と目的

近年、ODAの透明性確保の観点から、評価実施にかかる内外のニーズが高まっている。また、透明性の確保、いわゆるアカウンタビリティ確保の目的のみならず、ODA事業自体の質の向上のためにも、評価の実施促進と評価結果の事業実施への十分なフィードバックが必要とされている。

こうしたなか、開発調査に対する評価の実施も、今後さらに促進されていくことが期待されている。開発調査は、年間300件以上実施されており、JICA実績額に占める割合もほぼ一定で推移してきている。

プロジェクト方式技術協力や無償資金協力、有償資金協力のプロジェクト型のスキームは、15年以上前から外務省、JICAまたは国際協力銀行（JBIC）：旧海外経済協力基金の評価対象とされており、評価件数が累積されているのに対し、開発調査はこの数年で外務省、JICAで評価の対象となったばかりであり評価の累積件数が少ない。過去に実施された全案件に対する評価の実施率は、無償・有償のそれに比べて低いことから、今後開発調査に対する評価を、さらに促進していくことが必要である。

本評価は、以下の目的の下、開発調査の実施段階から実施後段階までを全体的にとらえながら、実施後段階のインパクトに重点を置いて評価を行った。

- 1) 開発調査の評価を実施することにより、評価結果から教訓を導き出し、今後の開発調査事業の質的向上に役立てる。
- 2) 開発調査の評価実施を通じて、評価手法について検討し評価自体の質的向上に役立てる。

2. 評価対象案件

評価対象は、アジアと南米地域の開発調査実施済案件の22件を対象とし、アジアについてはタイとインドネシアから、南米についてはボリヴィアとパラグアイから案件を選定した。対象分野は運輸・交通、水資源開発（治水、水供給も含む）を中心とした分野に焦点をあてながら、対象国ごとに次のような観点から評価した。

（タイ）

タイ政府により推進されてきた東部臨海開発計画に関連して実施された地域開発、運輸・交通、水資源開発分野における開発調査実施済案件の計13件を、東部臨海地域への投入として総合的にとらえて評価する。

（インドネシア）

水資源開発分野に焦点をあてて、南スラウェシ州のジェネベラン河の治水計画及び下流の都市マカッサル市における上水道整備に関する開発調査の計3件を評価する。

（パラグアイ）

運輸・交通分野に焦点をあてて、ラ・コルメナ市の地方道路、アスンシオン首都圏及びパラグアイ国全土を対象とした交通計画に関連する開発調査計4件を評価する。

（ボリヴィア）

同じく運輸・交通分野に焦点をあてて、サンタクルス市のビルビル国際空港及び同国の首都であるラ・パス市のエル・アルト空港に関する開発調査の計2件を評価する。

対象案件は表1のとおりである。

3. 調査団構成

(インドネシア・タイ)

総括・調査企画：唐澤 拓夫 JICA 企画・評価部
評価監理室

開発調査：藍澤 淑男 (財)国際開発センター
(パラグアイ・ボリヴィア)

総括・調査企画：武藤 亜子 JICA 社会開発調査部
計画課

開発調査：奥田 浩大 (財)国際開発センター

に調査団が対象国において本格調査を開始した時点から、調査が終了し報告書が先方政府に提出されて、協議を踏まえて最終報告書として取りまとめられるまでの段階である。一方、実施後段階とは、本格調査が終了して最終報告書が取りまとめられた後のことである。調査結果が、対象地域の計画策定や個別事業の実施に利用されるなど、活用される段階、さらに活用されたことによる効果が発現する段階も評価範囲に含んでいる(図1参照)。

4. 調査団派遣期間(調査実施時期)

(インドネシア・タイ)

2000年2月6日～2月27日

(パラグアイ・ボリヴィア)

2000年1月30日～2月8日

5. 評価の方法

(1) 評価範囲

本評価は、開発調査の実施段階から実施後段階までを全体的にとらえながら、実施後段階のインパクトに重点を置いて評価を行う。実施段階とは、実際

図1 本調査における評価の対象範囲

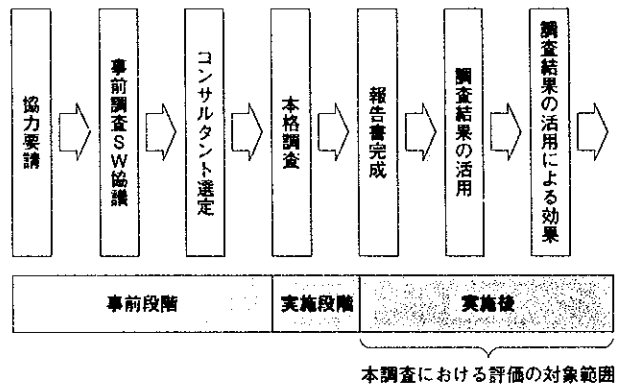


表1 評価対象プロジェクト

対象国	分野	案件名	開発調査の種類	実施期間
タイ	総合・地域開発計画	ラムチャバン臨海部開発計画	M/P + F/S	84.1～85.3
		バタヤ地区総合開発計画	M/P	89.3～90.7
	運輸・交通(港湾)	東部工業港湾開発計画	M/P + F/S	82.7～83.11
		船舶修理ヤード建設計画	F/S	84.7～85.5
		効果的港湾システム調査	その他	86.8～88.3
		ラムチャバン港輸送施設計画	M/P	88.3～89.7
		中央部道路網整備計画	M/P + F/S	87.8～89.3
		有料高速道路計画	M/P	90.2～91.6
		都市間有料高速道路建設計画	F/S	93.8～95.3
	社会基盤(水資源開発)	東部水資源開発計画	F/S	81.2～82.3
東部海岸パイプライン建設実施設計		D/D	81.11～82.8	
東部水資源開発計画フェーズ2		F/S	82.7～83.3	
公共事業(上水道)	ノンコー・ラムチャバン送水パイプライン建設計画	F/S	83.8～84.3	
インドネシア	社会基盤(河川・砂防)	ジェネベラン河下流域治水計画	F/S	79.6～80.2
		ジェネベラン河治水計画フェーズ2	F/S	81.1～82.3
パラグアイ	運輸交通(都市交通)	ウジュンバンダン市水道整備計画	M/P + F/S	84.6～85.10
		アスンシオン首都圏都市交通整備計画	M/P	84.8～86.8
		アスンシオン首都圏都市交通施設整備計画	F/S	87.9～88.10
		ラ・コルメナ道路アフターケア	その他	76.9～77.1
ボリヴィア	運輸交通(航空・空港)	ラ・コルメナ道路アフターケア	その他	76.9～77.1
		総合交通計画	M/P	90.3～92.1
		ビルビル国際空港計画	F/S	77.4～77.12
		エル・アルト空港近代化計画	M/P + F/S	87.1～88.2

M/P：マスタープラン調査、F/S：フィージビリティ調査、D/D：詳細設計調査

(2) 評価の視点

開発調査を実施段階及び実施後に分け、実施段階については、開発調査実施の必要性、調査団・カウンターパートの協力体制及び先方政府の開発調査活用に向けての体制整備の観点から、実施後段階については、1) インパクトの観点から、開発調査による提案事項の相手国政府の開発方針への反映、次段階調査への発展、事業化への発展、及び事業化によりもたらされた波及効果、及び2) 開発調査実施後の持続性の観点から、開発調査結果の活用過程にみられる実施体制や自助努力を検証した。

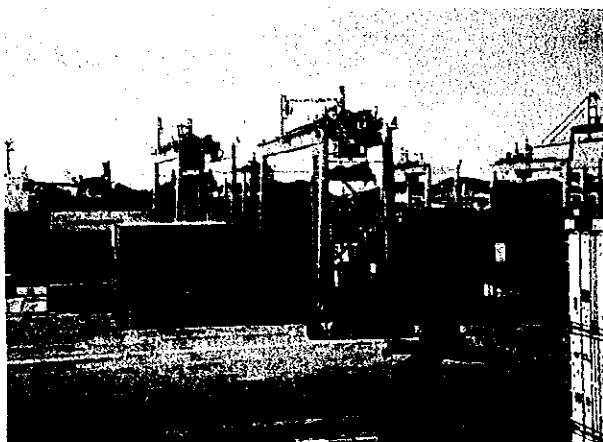
(3) 調査実施方法

本評価の実施は、1) 国内における情報収集、2) 現地調査（開発調査当時の関係者への聞き取り調査など）、3) 現地コンサルタントを活用した情報収集、及び4) 国内分析作業の4部からなる。

6. 評価結果：タイ

開発調査において成功か失敗かを判断する場合、日本側と先方政府側双方の取り組みにかかる実施段階と、先方政府による取り組みに大きく影響される実施後段階の2つの側面から検証することが必要である。

本評価では、タイの東部臨海開発に直接的・間接的に関係して80年代に集中して実施された開発調査13案件を対象として、これらを地域全体への投入の一群としてとらえた総合的評価を行った。この結果、東部臨海開発のために実施された一連の開発調査は、実施段階及び実施後段階全体を検証した結果、おおむね成功であると判断できる。



タイ/ラムチャバン港のコンテナバース（ラムチャバン臨海部開発計画）

実施段階においては、1) 東部臨海開発に向けた日本の開発調査は当時のニーズを適切に反映していたこと、2) 日本側・タイ側双方の協力体制もおおむね満足の行くものであったこと、そして3) 当時からタイ政府により東部臨海開発計画が国家プロジェクトとして重要視されていたことを背景に、開発調査活用に向けての体制が整備されていたことなどの観点から総合的に判断し、おおむね成功であったと判断できる。

他方、実施後段階においては、開発調査による総合的なインパクトは非常に大きいことが確認された。これらのインパクトには、1) 開発調査により提案された計画が、タイ政府の開発計画と整合を保ちながら、主に事業化に向けた具体化方針に大きく反映されたこと、2) バタヤ市局では開発調査の結果を市の開発指針と位置づけているなど地方レベルの開発方針・計画への活用がみられたこと、3) 数多くの提案事項が次段階調査及び事業化へ発展したこと、4) 東部臨海地域における経済活動の活発化、チョンブリ県及びラヨン県の製造業及び鉱業によるタイ経済への寄与率向上、民間投資の拡大及び雇用創出の拡大などにも表れているように東部臨海地域にもたらされた効果が非常に大きいこと、の4点があげられる。

調査対象地域への経済的インパクトについての実例をあげると、1982年から1996年までの実質GDPの平均成長率は、チョンブリ県、ラヨン県ともタイ全体の平均を大きく上回っている。また、1990年には、タイ全体での付加価値生産に対するチョンブリ県の製造業部門の占める割合は約6%であったが、1996年にはすでに10%まで拡大している。企業件数増加率に関しても、1981年以降タイ全体で企業件数の増加率が減少傾向にあるのに対して、チョンブリ県やラヨン県は1987年ごろから逆に増加傾向にあり1990年を境にタイ全体の企業増加率を上回っている。企業数の増加とともに、東部臨海地域では新規の雇用が創出されている。東部臨海開発計画（第1フェーズ、1981年～1994年）により創出された雇用機会数は、46万に上る。東部臨海開発事業により工業化が進捗した結果、特に工業とともにサービス業における雇用機会が増加したといわれる。

実施段階及び実施後段階を通じて、東部臨海開発

計画に関係して実施された開発調査を成功に導いた要因としては主に以下の5点が考えられる。

- (1) タイ政府による東部臨海開発計画という開発の枠組みが明確であったこと。
- (2) この枠組みのなかで日本の開発調査は実施当初から活用することが念頭に置かれていたこと。
- (3) タイ政府の主導による東部臨海開発の事業化などにかかる意志決定が明確であったこと。
- (4) (1) 及び (2) を背景に、実施段階及び実施後段階において開発調査により導出された提案・計画の活用体制が整備されていたこと。
- (5) プラザ合意後に投資が増加しタイ経済が活性化したこと。

上記 (1) から (4) までは、東部臨海開発計画がタイ政府のオーナーシップのもと推進されてきたことに深く関係している。こうしたオーナーシップは、東部臨海開発計画を推進するため組織体制の強化をもたらし、綿密な検討とともに具体的事業の推進を促してきた。また、(5) は、開発調査の実施後段階にプラスの影響を及ぼした外的要因といえよう。

ただし、技術移転に関しては、開発調査が当時インフラ整備に重点を置いて実施されていたため、技術移転というよりは青写真の役割への期待が大きく、開発調査を技術協力にとらえた技術・知識の移転には重点が置かれていなかったのも事実である。

なお、本評価対象の開発調査が対象とした地区の地方自治組織には、レムチャバン自治局、マプタブット自治局及びパタヤ市局が含まれる。このなかで、レムチャバン自治局及びマプタブット自治局は開発調査により検討・提案された計画を実施する主体となっていない。これは、マプタブット及びレムチャバンの工業開発が中央政府の関係実施機関及び省庁が中心となって実施を推進してきたためである。このため、レムチャバン自治局及びマプタブット自治局は、当該開発調査が終了してから開発調査結果のフィードバックを受けておらず、県の中央政府事務所との連携もほとんど見られない。しかし、パタヤ市に関しては、「パタヤ地区総合開発計画」実施当時、カウンターパートとして参加していた市の職員もおり、開発調査結果は実施段階から随時フィードバックされている。パタヤ市職員によれば、開発調査の結果は現在でも、市の開発指針として青写真

に利用されているとのことである。

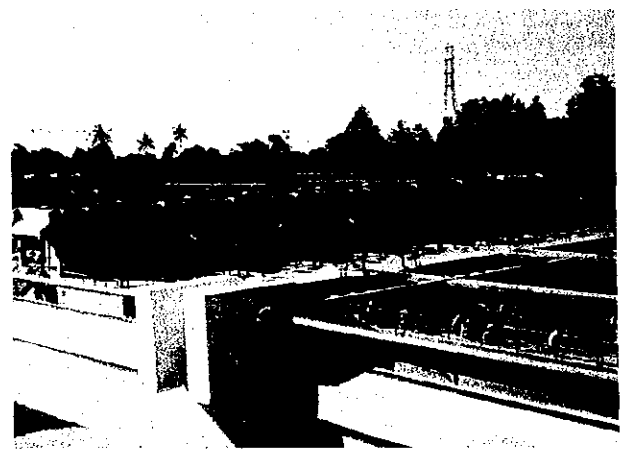
7. 評価結果：インドネシア

対象3案件は、調査の実施段階、実施過程における体制、及び調査実施後の活用状況、活用体制から判断し、おおむね成功であったと判断できる。対象3案件を成功に導いた要因について、調査実施段階及び調査実施後における体制、調査のニーズ並びに調査実施後のインパクトの発現などの観点から以下に概観する。

本件評価対象である3案件とも、当時のニーズを反映しており、調査の実施は時宜を得たものであった。「ジェネベラン河下流域治水計画」及び「ジェネベラン河治水計画（第2フェーズ）」の場合は、洪水調整の必要性が高かったこと、「ウジュンバンドン市水道整備計画」の場合は、当時から将来的な水需要の増加が見込まれていたことを背景として実施された。

調査実施過程については、対象案件が70年代末から80年代半ばにかけて実施されたため、すでに15年から20年近く経過した現在において、当時の実施状況に関する情報を収集するには、十分な情報源を得ることが不可能であった。しかし、当時のカウンターパートは、日本側とインドネシア側チームのコミュニケーションに問題はなく、カウンターパートが調査に積極的に参加していたことを記憶している。

また、実施機関であった公共事業省（現居住・地域開発省）が中心となって、調査実施段階から実施後の調査結果が十分に活用される体制にあったこと



完工間近のソンバ・オブ浄水場（2000年2月時点）
（ウジュンバンドン市水道整備計画）

も考えると、調査は効率的に実施されたものと思われる。

調査実施段階で提案された計画はジェネベランド流域における洪水調整と水源開発及びマカッサル市上水道整備の開発方針において十分に活用された。

事業化による波及効果として、洪水調整に関しては、2000年に入り過去数十年で最大の降雨に見舞われたにもかかわらず、ジェネベランド河の洪水調整は完全であり、河川の氾濫が防御できていることが確認できた。また、水道水供給の拡大に関しては、浄水場整備による浄水供給能力の向上及び配水管網の拡張などにより水道受給率が向上するなどが確認できた。

一方、開発調査の活用体制に関しては、実施段階から対象3案件のカウンターパート機関であった公共事業省が積極的であったため、開発調査の活用に向けた取り組み体制が整っており、実施後においても、スムーズに活用につながってきた。

8. 評価結果：パラグアイ

本調査では、運輸・交通分野に焦点をあてて、ラ・コルメナ市の地方道路、アスンシオン首都圏及びパラグアイ国全土を対象とした交通計画に関連する開発調査計4件を評価した。対象4案件の開発調査は、調査の実施段階及び実施後においてパラグアイ国のニーズに対応したものであったことから総じて成功であったと評価する。対象4案件の調査実施段階と調査実施後の評価結果の概要は以下のとおりである。

開発調査とパラグアイ側のニーズとの整合性につ



パラグアイ／ラ・コルメナ市の居留地内の道路
(ラ・コルメナ道路アフターケア)

いては、「ラ・コルメナ道路アフターケア」は、パラグアイ国の国家経済社会開発計画（1977年～1981年）の陸上輸送分野の重点目標を反映した調査、「アスンシオン首都圏都市交通整備計画（M/P）」及び「アスンシオン首都圏都市交通施設整備計画（F/S）」は首都圏の人口増加、産業の集中へ対応した調査であり、また、「総合交通計画」は、1980年以降のモータリゼーションに対応した調査であった。

調査過程においては、全対象4案件で、JICA調査団とカウンターパートとの間での十分なコミュニケーション、定期的な会合の実施、セミナーの開催、調査団によるカウンターパートへの技術移転などがあったことが確認されていることから、調査実施段階において調査団及びカウンターパートの間で十分な協力体制があったと思われる。開発調査実施段階における開発調査活用に向けての体制の整備についても、関係機関の代表者で構成される運営委員会を編成し、調査・計画に必要な助言、判断、協力をそれぞれ行政的あるいは技術的レベルにおいて行える体制を整備した。このような体制づくりは、政府内の調査に対する理解と関心を深めたとともに、計画の早期事業化において重要な役割を果たしていると思われる。

対象4案件のうち、「アスンシオン首都圏都市交通整備計画（M/P）」「アスンシオン首都圏都市交通施設整備計画（F/S）」及び「総合交通計画」の3案件は、次段階調査に発展し、その後計画の一部が事業化している。「アスンシオン首都圏都市交通施設整備計画（F/S）」については、環状道路の拡幅（マダムリンチ通りの拡張工事）、主要交差点の改良、バスターミナルの新設、交通管制センターによる信号の集中管理などの事業が、アスンシオン市の独自財源、世界銀行の融資などによってすでに着手されたと報告されている。「総合交通計画」については、提案された計画のうち、いくつかの道路案件が事業化された、あるいは実施中であることが現地調査で確認された。また、我が国のOECD（現JBIC）は、1990年/1998年の2度にわたり「道路整備事業」に借款を供与している。

事業化されたことによる間接的な経済・社会効果についてみると、計画内容のすべてが事業化された「ラ・コルメナ道路アフターケア」では、地域住民

の利便性・効率性の向上、地域の重要性の向上、公共施設へのアクセス向上などで大きな貢献を果たしたことが確認された。「アスンシオン首都圏都市交通施設整備計画 (F/S)」では、道路の舗装・拡幅による走行性の向上、アスンシオン市における交通事故件数の減少などで効果が見られた。「総合交通計画」についても他と同様に、時間距離の短縮、輸出入回廊の整備による貿易の振興などの間接的効果があったことが確認された。

開発調査の持続性は、計画の事業化に向けた内部の体制整備と、調査実施ときに調査団から移転された技術が現在も相手国側に定着しているかどうかという観点から評価することができる。「アスンシオン首都圏都市交通計画施設整備計画 (F/S)」については、1989年のクーデターとその後の市政再編成などで、アスンシオン首都圏都市交通施設整備調査に関与したカウンターパートが、ほとんどいなくなってしまうため、体制という観点からは持続性がなかった。「総合交通計画 (M/P)」については、運輸行政における国家計画という形で統合され、公共事業通信省の運輸担当部門 (OPIT) の中に設置された運輸総合計画部が事業化のための優先順位の決定、モニタリングを一括して行うなどして、事業化を推進していることが確認された。

技術移転の定着という観点からは、「アスンシオン首都圏都市交通整備計画 (M/P)」及び「総合交通計画 (M/P)」の調査実施過程において技術移転を受けた当時のカウンターパートによれば、本調査を通じて習得した交通土木技術の基礎知識、信号機及び交通計画にかかる知識は、調査終了から10数年以上経った現在の職場でも役に立っていることが確認されており、持続性はあったと評価できる。

9. 評価結果：ポリヴィア

本調査では、運輸・交通分野の特に空港案件に焦点をあてて、サンタクルス市に位置する「ビルビル国際空港」及び同国の首都であるラ・パス市に位置する「エル・アルト空港」に関係する開発調査の計2件を評価した。対象2案件の開発調査は、調査の実施段階及び実施後においてポリヴィア国のニーズに対応したものであったことから、総じて成功であったと評価する。

調査実施過程においては、対象2案件ともにJICA調査団とカウンターパート間での定期的な会合の実施、調査団によるカウンターパートへの技術移転（データの収集方法、空港改修・拡張事業にかかる計画立案技術、航空機騒音測定技術のノウハウ）などがあったことが確認されていることから、調査実施段階での調査団及びカウンターパートの間には十分な協力体制があったと思われる。

開発調査実施段階における開発調査活用に向けての体制の整備については、「ビルビル国際空港計画」で、調査終了と同時に事業化に向けて組織体制づくりが行われた。一方、「エル・アルト空港近代化計画」は、調査終了直後に政権が交代したことで本調査のカウンターパートの大半が退職または転職したため、プロジェクト実行委員会は組織化されることはなかった。

事業化についてみると、調査2案件はともに、計画の一部が事業化に至っている。「ビルビル国際空港計画 (F/S)」は、旧OECDにより1979年(108億円)と1983年(66.89億円)に円借款が供与され、1984年に事業が完工した。「エル・アルト空港近代化計画 (M/P + F/S)」についてみると、1994年(8.93億円)、1995年(23.74億円)、1996年(2.78億円)の3回にわたり我が国の無償資金が供与され、滑走路の改良、管制塔の新設、航行援助施設、通信施設などの整備と通信機材、着陸援助関連機材の購入などが実施された。

事業化された案件が地域にもたらした経済・社会効果としては、1) 運輸サービスの向上と空港利用者の快適性の向上、2) 航空旅客需要の増加、3) 貨物取り扱い量の増加、4) サンタクルス県の雇用機会の拡大、5) 新空港の建設による各種費用の節約で効果が見られたことが確認された。

同様にエル・アルト空港の開発調査の事業化による効果を見たが、事業化された施設が空港の安全性にかかる管制施設の整備に限られていること、また、事業化されてから2年程度しか経っていないため、これらの事業化から実質的な効果を測ることは不可能であった。聞き取り調査で確認された効果には、安全性の向上及び航空技術の近代化などがあげられる。

今後、本対象2案件の残りの事業が実施されるか

否かは、空港の管理を所管する SABSA 社の判断に大きく委ねられている。事業化の妨げになっているのは主に資金面と航空輸送需要（旅客・貨物）の伸びであり、これらが解決すれば提案に従って事業化される可能性が高い。また、運輸省は将来的に「全国総合交通マスタープラン」の策定を考慮しており、「ビルビル国際空港計画」及び「エル・アルト空港」の開発調査で提案されている内容がこのなかで見直されれば、事業化にも拍車がかかると思われる。

一方、対象 2 案件で調査当時のカウンターパートが政権交代などを機にほぼ全員入れ代わっているため、人材面でみた技術移転の持続性は低いといわざるを得ない。しかしながら、本対象 2 案件の調査報告書は、引き続き現 SABSA の重要参考資料となっていることから、調査結果の内容そのものについての持続発展性はあるといえる。

10. 教訓・提言

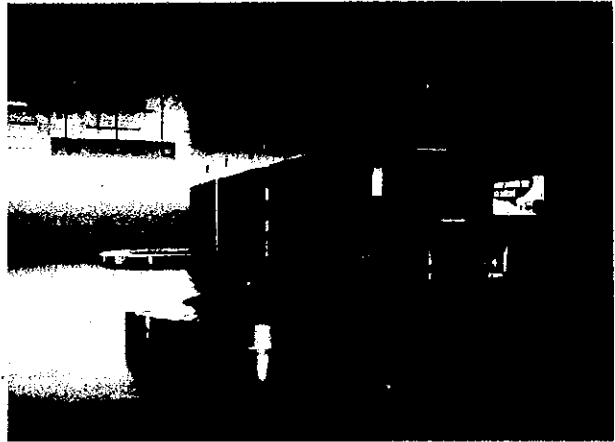
(1) 開発調査の質的向上のための提言

1) 開発調査の目的の再確認 ～技術協力の観点から～

開発調査の実施に際しては、それが技術協力の一環としての事業であるという特徴を最大限に引き出すため、調査の目的について再確認する必要がある。

これまでの日本の協力では、計画の策定を支援するという目的は果してきているが、技術移転については一般にその達成度は低い。今後、技術移転にもさらに重点を置いていくのであれば、以下の点を強化していく必要がある。

- a) 協力相手国政府による要請段階からすでに開発調査のなかに技術移転に関しての要請が含まれるように、技術協力としての日本の開発調査に対する理解の深度を求めてもらうとともに、プロジェクト選定確認調査（プロジェクト形成調査等）の段階で、協力相手国政府に技術協力にも重点を置いた開発調査案件を提示する。
- b) コンサルタント選定段階で、技術移転に重点を置くような提案書を作成できるような公示を出す。また、開発調査の日本側チームの中に技術移転を専門に行う長期専門家の導入も行う。
- c) 日本側チームから協力相手国側のチームへの



ボリヴィア/ビルビル国際空港内の手荷物引き渡し所（ビルビル国際空港計画）

技術移転を可能にするためのサポート体制を整える。

2) 協力相手国の開発計画における開発調査の役割の明確化

開発調査の実施に際しては、協力相手国政府の国家開発計画及び所管省庁の開発計画のなかにおける当該開発調査の位置づけを明確化する必要がある。

協力相手国が重点を置いている計画のなかで、開発調査が担うべき役割が明確にされ、また、その役割を念頭に置き開発調査が実施されていれば、協力相手国側の開発方針への反映や個別事業への活用度は高くなる。

3) 開発調査の活用目標の明確化

開発調査実施の目的は、調査の種類や対象により異なり、また、目的の違いによって開発調査の実施後の活用のされ方も異なってくる。開発調査実施後に活用状況を判断するときには、当該案件の目的に見合った活用状況を検証することが必要であるため、開発調査の実施前段階もしくは実施段階から活用の目標を明確にしておく必要がある。

4) 外的条件の変化に応じたシナリオの想定

マスタープラン調査で提案された計画や、フェージビリティ調査で検討された計画は、実施後に外部条件の変化により計画が中止になる可能性も考え、予測が可能な範囲でシナリオづくりをしておくことが望まれる。

開発調査で提案・検討された計画が活用に結びつかない例のなかで、原因として最も多いのは協

力相手国側による予算措置が講じられないことである。これに対応するためには、規模を縮小した場合の計画や最小規模の計画から段階的に規模を拡張していくことができるような計画を検討することも有効であろう。

(2) 開発調査の評価方法を改善していくための提言

1) 実施経過年、開発調査の形態及び開発調査の目的による活用目標の設定

開発調査の事後評価は、実施後の経過年度、開発調査の形態（マスタープラン調査、フィージビリティ調査、詳細設計調査など）及び調査の目的別に、活用目標を設定する必要がある。これを設定することにより、どの時期・形態・目的で評価を実施しても、開発調査の達成度を適切に測ることが可能となる。

2) 終了時評価の導入

開発調査実施後には、その実施段階における効率性を評価するために終了時評価を導入することが望ましい。

事後評価対象の開発調査が実施された時期が15年もしくは20年近くさかのぼる場合、開発調査の実施段階を評価するにあたり情報の収集が困難であり、仮に情報を収集できたとして、その情報の信憑性の低さゆえに、明確な評価結果を導出することが困難な場合が多いと考えられる。

終了時評価を導入することにより、具体的に調査実施段階にどのような技術移転がなされたか、協力相手国との連携は十分であったかなどの観点 が明確になり、開発調査実施段階で効率的に調査が実施されたか判断材料の信憑性も高くなる。

3) 評価手法検討の必要性 ～ PDM の論理構成による開発調査の位置づけ～

日本の ODA 評価事業のなかで、特にプロジェクト評価の場合には PDM の論理構成に基づきその評価内容が決定される評価 5 項目（効率性、目標達成度、効果（インパクト）、妥当性、自立発展性）が評価の視点とされてきた。PDM の「投入・活動」→「成果」→「プロジェクト目標」→「上位目標」の構成と外部要因の関係をマトリックス化した PDM は、プロジェクトの一連の流れに沿って設定しており、論理的には非常に明確である。しかし、開発調査をプロジェクト方式技術

協力などのプロジェクトと同様にとらえて、PDM の論理構成を利用した評価を行う場合には、十分にその論理構成のなかにおける開発調査の実施段階から実施後の流れの位置づけを検討する必要がある。

4) 評価 5 項目を使った評価手法以外の方法の検討

評価の手法は、必ずしも 5 項目を視点とする必要はなく、他に開発調査を評価するためにより適切な手法があれば、それを適用することも可能であろう。

今後、開発調査にかかる評価手法を確立していくための方向性としては、a) あくまでも評価 5 項目による評価を基準として、これに改善を加えて評価手法とすること、もしくは、b) 評価 5 項目を参考にしながらも、さらに新しい評価手法の検討を行うことの 2 つがある。